



Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

**Dos determinantes sistêmicos da injustiça alimentar
Análise crítico-jurídica dos determinantes
(jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em
face da efetividade dos instrumentos da justiça
alimentar (do direito humano à alimentação
adequada, da política de segurança alimentar e
nutricional e da soberania alimentar) no Brasil**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Prof.. Gisele Guimarães Cittadino
Coorientador: Prof.. Adriano Pilatti

Rio de Janeiro
Agosto de 2022



Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

**Dos determinantes sistêmicos da injustiça alimentar
Análise crítico-jurídica dos determinantes
(jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em
face da efetividade dos instrumentos da justiça
alimentar (do direito humano à alimentação
adequada, da política de segurança alimentar e
nutricional e da soberania alimentar) no Brasil**

Tese de Doutorado

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo
assinada.

Prof. . Gisele Guimarães Cittadino
Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Adriano Pillati
Coorientador
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Miriam Villamil Balestro
Ministério Público do Rio Grande do Sul e FIAN Brasil

Prof. Renato Sérgio Jamil Maluf
CPDA – UFRRJ

Prof. Jose Luis Vivero-Pol
Université Catholique de Louvain e Programa
Mundial de Alimentos (FAO/ONU)

Prof. Wilson Madeira Filho
Departamento de Direito – UFF

Rio de Janeiro, 05 de agosto de 2022

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e da orientadora.

Leonardo Felipe de Oliveira Ribas

Mestre em Teologia Sistemático-Pastoral pela PUC-Rio. Especialista em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional dos Direitos pela Universidade de Pisa. É bacharel em Filosofia, em Teologia e em Direito. É advogado. Atua como assessor parlamentar, na função de assessor de plenário da 2ª Vice-Presidência e como parecerista-técnico da Comissão de Comissão e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). Também atua como professor da Escola do Legislativo da ALERJ e da Pós-Graduação em Direito da Saúde da PUC-Rio. Coordenou a assessoria jurídica da ALERJ no *impeachment* do Governador. Por fim, é membro da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, da Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

Ficha Catalográfica

Ribas, Leonardo Felipe de Oliveira

Dos determinantes sistêmicos da injustiça alimentar : Análise crítico-jurídica dos determinantes (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) no Brasil / Leonardo Felipe de Oliveira Ribas ; Orientadora: Gisele Guimarães Cittadino ; Coorientador: Adriano Pilatti. – 2022.

2v. 463p ; 30 cm

Tese (doutorado)-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Injustiça Alimentar. 3. Efetividade. 4. Determinantes Sistêmicos. 5. Instrumentos da justiça alimentar. 6. Direito humano à alimentação adequada. I. Cittadino, Gisele Guimarães. II. Pilatti, Adriano. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

CDD: 340

Aos amores da minha vida, aquelas e aqueles que me sustentaram nos momentos mais difíceis:

Aos meus pais [Joaquim Felipe de Oliveira Ribas (*in memoriam*) e Vilma dos Santos Ribas] e minha irmã Fernanda de Oliveira Pereira, que sempre me deram todo amor e me ensinaram a amar a Deus, a sobriedade da vida e aos pobres.

Aos meus filhos (Ítalo Felipe Ferreira Ribas e Giovanna Ferreira Ribas) e meus sobrinhos (Guilherme de Oliveira Pereira e Felipe Gabriel de Oliveira Pereira), para que possam referenciar-se neste trabalho como um compromisso do seu pai e tio com a luta pela justiça para e com as pessoas oprimidas.

À minha amada esposa, amiga e companheira Gisele da Silva Mangifeste, por quem eu nutro um amor, uma admiração, um orgulho e um agradecimento enorme por fazer parte da minha vida, por ter me apoiado, desde sempre, em todos os projetos que nutro em meu coração, mesmo nos momentos mais difíceis que já passamos juntos.

Por fim, às vítimas da injustiça alimentar, no Brasil e no mundo, para as e os militantes da política de segurança alimentar e nutricional e todas aquelas pessoas que sonham com um mundo mais justo e solidário, onde não falta água e alimento para quem quer se alimentar.

Agradecimentos

Agradecer é uma dádiva. É um princípio do bem-viver. Agradecer é gesto próprio de quem se alimenta, pois alimento é vida e expressão da fecunda generosidade da “*Pachamama*”. Alimentar-se em comum é uma forma de celebrar e agradecer o dom da vida, já nos ensinavam os povos originários de “*Abya Yala*”. A partir do sentido cósmico e místico da Terra, da existência e dos alimentos, agradeço a Deus por ter chegado até aqui. Agradeço à “*Pachamama*”, como um ser e sistema vivente, junto com os povos originários que plantaram, cultivaram, preservaram e resistiram, pela existência dos biomas que nos nutrem e alimentam.

Não foi fácil chegar até aqui. Não foi. A trajetória que me trouxe até este momento no qual defendo uma tese de doutorado, começa na minha infância, com a prisão e tortura do meu pai na ditadura e, como consequência disso, com a dura experiência da insegurança alimentar grave. Neste sentido, registro aqui meus agradecimentos às pessoas que, naquele momento, resgataram nossas vidas e dignidades: Joaquim Eufrásio, Pe. Robert Sarà, Vera Lúcia Gomes dos Santos, Walter Gomes dos Santos e Maria do Carmo de Mello Franco Nabuco de Magalhães Lins.

À minha família: aos meus pais [Joaquim Felipe de Oliveira Ribas (*in memoriam*) e Vilma dos Santos Ribas], à minha esposa, parceira inseparável e melhor amiga (Gisele da Silva Mangifeste), aos meus filhos (Ítalo Felipe Ferreira Ribas e Giovanna Ferreira Ribas), à minha irmã e cunhado (Fernanda de Oliveira Pereira e Márcio Moreira Pereira) e minha sogra (Maria da Luz da Silva Mangifeste) por todo o apoio, paciência, amor e carinho dedicados ao longo de todos esses anos.

À minha orientadora, a Prof. Dra. Gisele Cittadino pelo acolhimento, pelas orientações, observações e sugestões precisas, pelo carinho e solidariedade ao longo destes quatro anos. A sua luta pela justiça e por um mundo melhor também me incentivaram nessa caminhada. Nesta mesma linha, agradeço ao Prof. Dr. Adriano Pilatti pelo acolhimento, pelas orientações, pelas revisões críticas, mas principalmente por ser um grande militante na luta pela democracia, pela efetividade dos direitos fundamentais e pela justiça, em especial para os mais pobres e marginalizados. As professoras e os professores nos inspiram e, certamente, como o futuro professor que ainda hei de ser, os terei como fonte de inspiração não só

pelo brilhantismo acadêmico de ambos, mas principalmente pelas lutas que representam e encarnam. Muito obrigado! Ainda na comunidade acadêmica agradeço aos membros da banca pelas observações críticas, pelas trocas com o Prof. Dr. Renato Maluf e pela disponibilidade de todos em avaliar este trabalho.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio. Em especial às Professoras Bethânia do Albuquerque Assy, Carolina de Campos Melo, Nádia de Araújo, Thula Rafaela de Oliveira Pires e aos Professores Alejandro Bugallo Alvarez, Adrian Sgarbi, Antonio Pele, Fábio Carvalho Leite, Francisco de Guimaraens, Florian Fabian Hoffmann, João Ricardo Wanderley Dornelles, José Maria Gómez, Noel Struchiner e Renato Lessa pelas aulas brilhantes e pela amizade que construímos nestes anos. Agradeço o acolhimento, pelas orientações, por todo apoio e colaboração ao longo deste processo que durou quatro anos no qual fui o doutorando que cursou o maior número de disciplinas (treze) para enquadrar-me nos requisitos parciais para obtenção do título de Doutor em Direito. Registro também meus agradecimentos ao Anderson e à Carmen, da Secretaria.

Aos e às colegas da minha turma de doutorado pela parceria e pela amizade que construímos: Andreu Wilson Pereira Leandro, Anna Cecilia Faro Bonan, Bruna Portella de Novaes, Daniela Marques de Carvalho de Oliveira, Glenda Vicenzi, Isabella Zaclberg Frajhof, Katiuscia Quirino Barbosa, Luciana Costa Fernandes, Maira de Souza Moreira, Marcelo Santini Brando e Reinaldo Silva Cintra. Estou certo das brilhantes contribuições que virão desta turma para a pesquisa no Direito e para a nossa sofrida sociedade.

A Dom Mauro Morelli (1º bispo da Diocese de Duque de Caxias, 1º presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e cofundador, com Betinho, da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida que, há trinta anos, em 1992, me introduziu na política de segurança alimentar e nutricional sustentável. Ali nascia uma grande amizade, parceria e eu descobria uma grande liderança não somente dentro da Igreja Católica, na perspectiva da Teologia da Libertação, mas uma grande liderança política e social o qual tenho grande orgulho de ter trabalhado e convivido por muitos anos. Ele foi e é uma pessoa fundamental na minha formação humana, profissional, política e social. Ao agradecê-lo, agradeço também a tantas lideranças e militantes das Comunidades Eclesiais de Base, das Pastorais Sociais, dos movimentos e atores sociais que

militam pela justiça alimentar, experiências de onde eu vim e fui formado, por toda a utopia, pelas esperanças, pelas lutas e batalhas combatidas, muito obrigado!

Agradeço também às incontáveis vítimas da injustiça alimentar que já convivi, em especial às famílias dos aterros sanitários do distrito industrial de Santa Cruz (Rio de Janeiro) e Jardim Gramacho (Duque de Caxias) que, experimentando uma das piores privações que um ser humano pode experimentar que é não ter o que comer, ainda assim são capazes de compartilhar o pouco que possuem com seus filhos ou com outros que mais precisam. Em meio à pandemia e tanta dor, essas pessoas nos mostram que ainda há esperança e humanidade. As experiências que tive como e com as vítimas da injustiça alimentar e os atores sociais que militam em face dela, foram também um verdadeiro doutorado da vida, para mim.

À CAPES e à PUC-Rio pelas bolsas disponibilizadas e que me permitiram cursar o doutorado pelo PPGD da PUC-Rio. Destacando-se, nesse sentido, que o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Bolsa CAPES/PROSUC.

Por fim, aos ancestrais e antepassados que enfrentaram o colonialismo, o patriarcado, a misoginia, a LGBTQIA+fobia, a injustiça alimentar, ambiental, agrária, que lutaram pela promoção dos direitos fundamentais, contra toda forma de opressão e que me inspiram. Àquelas e àqueles que tenho como exemplo de vida, de militância e de luta por um mundo melhor: Abdias do Nascimento, Al Hajj Malik Al-Shabazz (Malcom X), Apolonio de Carvalho, Angela Davis, Antoine Frédéric Ozanam, Bertha Lutz, Carlos Lamarca, César Chávez, Chico Mendes, Conceição Evaristo, Dandara, Desmond Tutu, Dom Hélder Câmara, Dom Oscar Romero, Dom Paulo Evaristo Arns, Dom Pedro Casaldáliga, Ernesto (Che) Guevara, Frei Tito de Alencar Lima, Giovanni di Pietro di Bernardoni (Francesco D'Assisi), Hannah Arendt, Helen Keller, Harriet Tubman, Herbert José de Sousa (Betinho), Ir. Dorothy M. Stang, Jesus de Nazaré, Jorge Mario Bergoglio (Papa Francisco), Josué de Castro, Lélia Gonzales, Malala Yousafzai, Maria da Penha, Marsha P. Johnson, Martin Luther King Jr., Nelson Mandela, Nise da Silveira, Pe. Ezequiel Ramin, Pe. Júlio Lancellotti, Rosa Luxemburgo, Rosa Parks, Sylvia Rivera, Steve Biko, Vicent de Paul, Zilda Arns e Zumbi dos Palmares, além dos milhares de militantes que não são conhecidos e reconhecidos em suas lutas por justiça, **PRESENTES!**

Resumo

Ribas, Leonardo Felipe de Oliveira; Cittadino, Gisele Guimamães. **Dos determinantes sistêmicos da injustiça alimentar:** análise crítico-jurídica dos determinantes (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) no Brasil. Rio de Janeiro, 2022. 463p. Tese de Doutorado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta pesquisa destina-se à análise crítico-jurídica dos determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) no Brasil. A fim de identificar e demonstrar como atuam os principais determinantes sistêmicos da justiça alimentar, dividiu-se a tese em três capítulos. O jurídico está dividido em duas seções que analisam os limites de fundamentabilidade e de justiciabilidade do ordenamento jurídico do direito humano à alimentação adequada. O político está dividido em três seções. A primeira analisa a crise da democracia como um macrodeterminante político da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. A segunda seção analisa injustiça alimentar como um determinante das assimetrias de poder entre os cidadãos e o sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Na terceira seção analisam-se as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar. O econômico está dividido em duas seções. Na primeira, analisam-se os determinantes econômicos na cadeia do sistema alimentar; e, na segunda, as espécies de determinantes econômicos de natureza processual-representativa: a comoditização, a corporificação e o poder de subordinação da propriedade e do mercado. Através de conclusões parciais, ao final dos capítulos, e das considerações finais, apresentam-se os principais limites, obstáculos e determinantes sistêmicos para a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil.

Palavras-Chave

Injustiça Alimentar; Efetividade; Determinantes Sistêmicos; Instrumentos da Justiça Alimentar; Direito Humano à Alimentação Adequada.

Abstract

Ribas, Leonardo Felipe de Oliveira; Cittadino, Gisele Guimamães (Advisor). **Systemic determinants of food injustice**: critical-legal analysis of the determinants (legal, political and economic) that act in face of the effectiveness of food justice instruments (human right to adequate food, food and nutrition security policy and food sovereignty) in Brazil. Rio de Janeiro, 2022. 463p. Doctoral Thesis – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research is intended for the critical-legal analysis of the systemic determinants (legal, political and economic) that act in the face of the effectiveness of food justice instruments (the human right to adequate food, food and nutrition security policy and food sovereignty) in Brazil. In order to identify and demonstrate how the main systemic determinants of food justice work, the thesis was divided into three chapters. The legal is divided into two sections that analyze the limits of justiciability and justiciability of the legal system of the human right to adequate food. The politician is divided into three sections. The first analyzes the crisis of democracy as a political macro-determinant of the effectiveness of food justice instruments. The second section analyzes food injustice as a determinant of power asymmetries between citizens and the Brazilian agro-industrial food system. In the third section, the types of structural political determinants of food injustice that act in the face of the effectiveness of the food security policy are analyzed. The economic is divided into two sections. In the first one, the economic determinants in the food system chain are analyzed; and, in the second, the species of economic determinants of a procedural-representative nature: commoditization, embodiment and the power of subordination of property and the market. Through partial conclusions, at the end of the chapters, and final considerations, the main limits, obstacles and systemic determinants for the effectiveness of food justice instruments in Brazil are presented.

Keywords

Food Injustice; Effectiveness; Systemic Determinants; Food Justice Instruments; Human Right to Adequate Food.

Résumé

Ribas, Leonardo Felipe de Oliveira; Cittadino, Gisele Guimamães. **Déterminants systémiques de la injustice alimentaire**: analyse critique-juridique des déterminants (juridiques, politiques et économiques) qui agissent face à l'efficacité des instruments de justice alimentaire (droit humain à l'alimentation adéquate, politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et souveraineté alimentaire) au Brésil. Rio de Janeiro, 2022. 463p. Thèse de Doctorat – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Cette recherche est destinée à l'analyse critique-juridique des déterminants systémiques (juridiques, politiques et économiques) qui agissent face à l'efficacité des instruments de justice alimentaire (le droit humain à une alimentation adéquate, la politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle et la souveraineté alimentaire) au Brésil. Afin d'identifier et de démontrer le fonctionnement des principaux déterminants systémiques de la justice alimentaire, la thèse a été divisée en trois chapitres. Le juridique est divisé en deux sections qui analysent les limites de la justiciabilité et de la justiciabilité du système juridique du droit humain à une alimentation adéquate. Le politicien est divisé en trois sections. La première analyse la crise de la démocratie comme un macro-déterminant politique de l'efficacité des instruments de justice alimentaire. La deuxième section analyse l'injustice alimentaire comme un déterminant des asymétries de pouvoir entre les citoyens et le système alimentaire agro-industriel brésilien. Dans la troisième section, les types de déterminants politiques structurels de l'injustice alimentaire qui agissent face à l'efficacité de la politique de sécurité alimentaire sont analysés. L'économie est divisée en deux sections. Dans le premier, les déterminants économiques de la chaîne du système alimentaire sont analysés ; et, dans le second, les espèces de déterminants économiques de nature procédurale-représentative : la marchandisation, l'incarnation et le pouvoir de subordination de la propriété et du marché. À travers des conclusions partielles, à la fin des chapitres, et des considérations finales, les principales limites, obstacles et déterminants systémiques de l'efficacité des instruments de justice alimentaire au Brésil sont présentés.

Mots-Clé

Injustice alimentaire; Efficacité; Déterminants systémiques; Instruments de justice alimentaire; Droit humain à l'alimentation adéquate.

Sumário

1.	Introdução	28
1.1.	Escopo da temática e delimitação conceitual	28
1.2.	Relevância e atualidade do tema	32
1.3.	Justificativa	37
1.4.	Problema	39
1.5.	Apresentação da hipótese	40
1.6.	Objetivos geral e específicos	41
1.7.	Premissas teóricas e metodológicas	42
1.8.	Plano de trabalho	46
2.	Dos determinantes jurídicos	53
2.1.	Dos limites materiais (ou da fundamentabilidade material)	58
2.1.1.	Dos limites materiais nos instrumentos internacionais	60
2.1.2.	Dos limites materiais no ordenamento jurídico brasileiro	82
2.2.	Dos limites formais (da justiciabilidade)	116
2.2.1.	Do limite de autocontenção do judiciário por concretização constitucional seletiva	120
2.2.2.	Dos limites de controle judicial e de acesso isonômico-processual dos pobres à justiça	130
2.3.	Conclusões parciais	152
3.	Dos determinantes políticos	162
3.1.	Da crise da democracia como macrodeterminante político	166
3.1.1.	A globalização neoliberal e a fragilização da democracia	169
3.1.2.	O enfraquecimento das funções do Estado e do Direito com a globalização neoliberal	179
3.2.	Da injustiça alimentar	189
3.2.1.	O que é a (in)justiça alimentar	193
3.2.2.	Quem promove a injustiça alimentar?	200
3.2.3.	Dos ataques à soberania alimentar em face da justiça alimentar	211
3.3.	Das espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar e nutricional	228

3.3.1.	Da omissão na implementação da política de reforma agrária	229
3.3.2.	Da adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do produto interno bruto e da balança comercial brasileira	233
3.3.3.	Da omissão na implementação de uma reforma tributária voltada para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional	238
3.3.4.	Da desregulamentação do sistema de seguridade social	242
3.3.5.	Da descontinuidade da promoção da política e da implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional	248
3.4.	Conclusões parciais	260
4.	Dos determinantes econômicos	268
4.1.	Dos determinantes econômicos na cadeia do sistema alimentar	277
4.1.1.	Na produção	281
4.1.2.	Na distribuição	300
4.1.3.	No acesso	315
4.1.4.	No consumo	329
4.2.	Das espécies de determinantes de natureza processual-representativa	335
4.2.1.	Da comoditização	337
4.2.2.	Da corporificação	348
4.2.3.	Do poder de subordinação da propriedade e do mercado	359
4.3.	Conclusões parciais	369
5.	Considerações finais	373
5.1.	Sinopse das conclusões parciais	373
5.2.	Tese	379
5.3.	Questão aberta	381
5.4.	Contribuições e perspectivas	383
6.	Excurso	396
7.	Referências	402

7.1.	Livros	402
7.2.	Monografias, dissertações e teses	420
7.3.	Artigos	423
7.4.	Normas	443
7.5.	Jurisprudências	449
7.6.	Pactos, resoluções, convenções, encíclicas, documentos, declarações, pareceres, estudos, cartas, mensagens e comunicados	453
7.7.	Pesquisas e Notas Técnicas	459
7.8.	Anais, conferências, seminários, simpósios, comunicações, boletins e relatórios	461
7.9.	Guias e manuais	463

Lista de Infográficos

Infográfico 1 -	Números de casos novos por ODS	132
Infográfico 2 -	Números de casos novos por ODS 1, 2 e 5	133
Infográfico 3 -	Ranking de Faturamento do - “ <i>IHRSA 2019 Global Report</i> ”	208
Infográfico 4 -	Ranking dos Líderes Mundiais em Número de Clientes - “ <i>IHRSA 2019 Global Report</i> ”	208
Infográfico 5 -	Consumo de suplementos alimentares nos lares brasileiros	209
Infográfico 6 -	Percentual de consumo de suplementos por faixas etárias	209
Infográfico 7 -	A Mesa dos Brasileiros: Transformações, Confirmações e Contradições	210
Infográfico 8 -	Suplementos esportivos: nas redes sociais	211
Infográfico 9 -	Número de pessoas que passam fome no Brasil	268
Infográfico 10 -	Mapa da Fome no Brasil	271
Infográfico 11 -	Indústria de Alimentos: Desempenho das vendas reais, produção física e pessoal ocupado (variação percentual do acumulado de 12 meses)	287
Infográfico 12 -	Participação dos biomas na produção de commodities	289
Infográfico 13 -	Estoques públicos de alimentos no Brasil (em mil toneladas)	306
Infográfico 14 -	Gasto médio (em R\$) com alimentos por situação familiar	317
Infográfico 15 -	Percentual de falta de dinheiro para alimentação	321
Infográfico 16 -	Participação dos tipos de origem dos rendimentos no rendimento total e variação patrimonial médio mensal familiar, por situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil – período 2017-2018	322
Infográfico 17 -	Distribuição da despesa familiar com alimentação no domicílio	323
Infográfico 18 -	Pessoa de referência – Situação de SA e IA (em percentual)	325
Infográfico 19 -	Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, segundo o sexo da pessoa de referência	326
Infográfico 20 -	Distribuição dos moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar	327

existente no domicílio, segundo os grupos de idade

Infográfico 21 - Peso dos Partidos e das Bancadas Temáticas 357

Lista de Tabelas

Tabela 1 -	Documentos Internacionais do DHAA	81
Tabela 2 -	Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 por Justiça	146
Tabela 3 -	Listagem dos dez maiores setores em relação ao saldo residual de processos em 31 de março de 2010 por Justiça	146
Tabela 4 -	Distribuição dos domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil – 2004/2018	270
Tabela 5 -	Regime Alimentar x Movimento Alimentar Parte 1	284
Tabela 6 -	Regime Alimentar x Movimento Alimentar Parte 2	285
Tabela 7 -	Pesquisa Conjuntural da Indústria de Alimentos	288
Tabela 8 -	Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo algumas características	303
Tabela 9 -	Número e percentual de estabelecimentos ativos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por subclasse da CNAE e Grande Região	311
Tabela 10 -	Número e percentual de estabelecimentos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por porte de município e tipo de estabelecimento da CNAE e Grande Região – RAIS 2016	312
Tabela 11 -	Número e percentual de estabelecimentos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por Grande Região e tipo de estabelecimento – RAIS 2016	313
Tabela 12 -	Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (tomada especial)	319

Lista de Figuras

Figura 1 -	Elementos Constitutivos do Conteúdo Essencial do DHAA	75
Figura 2 -	Obrigações Correlativas dos Estados	76
Figura 3 -	Dimensões dos Alimentos	108
Figura 4 -	Pesquisa de Jurisprudência – Verbete Direito Humano à Alimentação Adequada - STF	134
Figura 5 -	Pesquisa de Jurisprudência – Verbete Direito Humano à Alimentação Adequada – STJ	137
Figura 6 -	Detalhamento da inter-relação da cadeia agroindustrial	279
Figura 7 -	Teia de relações da Cargill	280
Figura 8 -	Teia de relações da Coca-Cola com água e saneamento	305
Figura 9 -	Distribuição dos estabelecimentos de aquisição “ <i>in natura</i> ”	313
Figura 10 -	Estabelecimentos de aquisição mista	314
Figura 11 -	Distribuição dos alimentos de aquisição de ultraprocessados	314
Figura 12 -	Estágios na mudança de dieta	331
Figura 13 -	Por trás das marcas	352

Lista de Siglas e Abreviaturas

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ABIAD	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos para Fins Especiais e Congêneres
ABMP	Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGRA	<i>“Alliance for Green Revolution in Africa”</i>
ALCSH	Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome
ALERJ	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AP	Ação Popular (Movimento com origem na Igreja Católica Apostólica Romana)
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANA	Agência Nacional de Águas
ANESP	Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
B3	Bolsa de Valores do Brasil
BRF	<i>“Brazil Foods”</i>
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CDESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CEPEA	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CERESAN	Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do CPDA da UFRRJ
CGAN	Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde
CGEN	Conselho de Gestão do Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CLACSO	<i>“Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales”</i>
CMA	Cúpula Mundial da Alimentação
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNME	Campanha Nacional da Merenda Escolar
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNSSAN	Conferência Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador
CODESAV	Comissão Executiva Permanente de Defesa Sanitária Animal e Vegetal
COFINS	Contribuição para o financiamento da Seguridade Social
CONAB	Companhia Brasileira de Abastecimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNP	Conselho Nacional de Previdência
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
COVID-19	Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 (SARS-CoV-2)
CPC	Código de Processo Civil
CPCE	Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ
CP-DHAA/CNDH	Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho Nacional de Direitos Humanos
CP-DHAA/CONSEA	Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPS/FGV	Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSA	Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas
CTPP	Comissão Tripartite Paritária Permanente
DAEP	Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DHESC	Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DJ	Diário da Justiça
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
DNOSC	Departamento Nacional de Obras contra às Secas
DPF	Dívida Pública Federal
DPU	Defensoria Pública da União
DPU-RO	Defensoria Pública da União no Estado de Rondônia
DRU	Desvinculação das Receitas da União

DUEFD	Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENDEF	Estudo Nacional de Despesas Familiares
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública
ESALQ	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETC	<i>“Erosion, Technology and Concentration Action Group”</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAMA	Fórum Alternativo Mundial da Água
FAO	<i>“Food and Agriculture Organization of the United Nations”</i>
FAO/RLC	Escritório Regional para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FEALQ	Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Ex-Presidente da República Federativa do Brasil Fernando Henrique Cardoso (dos anos de 1995 a 2003)
FIAN	Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação
FIDA	<i>“Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”</i>
FIES	<i>“Food Insecurity Experience Scale”</i>
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FLV	Frutas, Legumes e Verduras
FME	Fórum Mundial Econômico

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GHI	<i>“Global Hunger Index”</i>
GPA	Companhia Brasileira de Distribuição
G-7	Grupo dos sete países mais ricos do mundo
G-20	Grupo dos vinte países mais ricos do mundo
HC/UFPE	Hospital Central da Universidade Federal de Pernambuco
IA	Insegurança Alimentar
IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	<i>“International Chamber of Commerce”</i>
ICMS	Imposto sobre a Circulação de bens, Mercadorias e Serviços
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFAD	<i>“International Fund for Agricultural Development”</i>
IFPRI	<i>“International Food Policy Research Institute”</i>
IHRSA	<i>“International Health, Racquet & Sportsclub Association”</i>
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCOTERMS	<i>“International Commercial Terms”</i>
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPAB	Índice de Preços de Alimentação e Bebidas
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPPUR/UFRJ	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro

LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
Mapa	Mapa da Fome do Programa Mundial de Alimentos
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Mapa SAN	Mapa da Segurança Alimentar e Nutricional da CAISAN
MC	Medida Cautelar
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MF	Mapa da Fome
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NBR	Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas
NT	Nota Técnica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGM	Organismo Geneticamente Modificado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana da Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSAL	<i>“Observatorio Social de América Latina”</i>

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Ajuste Estrutural
PAF	Plano Anual de Financiamento
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa-Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PFDC	Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSANS	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PoU	<i>“Prevalence of Undernourishment”</i>
PP	Partido Progressista
PPC	Paridade do Poder de Compra
PPGD/PUC-Rio	Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PREME	Programa de Regionalização da Alimentação Escolar
PRODES	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

RBJA	Rede Brasileira de Justiça Ambiental
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
REAJA	Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar
REDE PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
RIAD	Rede Interamericana de Agricultura e Democracia
RP	Restaurante Popular
RS	Rio Grande do Sul
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SAAB	Sistema Alimentar Agroindustrial Brasileiro
AS	Segurança Alimentar
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SICOMÉRCIO	Sistema Confederativo da Representação Sindical do Comércio
SISAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SOFI	<i>"The State of Food Insecurity and Nutrition in the World"</i>
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SOFI	<i>"State of Food Insecurity"</i>
SPA	Secretaria de Política Agrícola
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TEC	Tarifa Externa Comum
TIPI	Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados
TJ/RJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UDR	União Democrática Ruralista
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNAFISCO	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
UnB	Universidade de Brasília
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP	Universidade de São Paulo
VPB	Valor Bruto de Produção
WANAHR	Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos
WFP	<i>“World Food Program”</i>
WHO	<i>“World Health Organization”</i>

*Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.*

*O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.*

O bicho, meu Deus, era um homem.

Manuel Bandeira
Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1947

1 Introdução

1.1. Escopo da temática e delimitação conceitual

A presente tese tem por objeto de estudo os determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) no Brasil. Considera-se importante, de forma preliminar, delimitar alguns conceitos centrais para melhor compreensão do que se analisa na pesquisa.

Inicialmente destaca-se que não se tratará aqui dos determinantes da segurança alimentar e nutricional (SAN), na forma em que o conceito é desenvolvido no campo da Nutrição. Neste, por exemplo, são considerados como determinantes da segurança alimentar e nutricional: a disponibilidade, a adequação, o acesso e a estabilidade.¹

O conceito de *determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar* é aqui definido como *o conjunto de práticas (jurídicas, políticas e econômicas) que atuam em face da realização da eficácia social do direito humano à alimentação adequada (DHAA), da política de segurança alimentar e nutricional (PSAN) e da soberania alimentar, produzindo assimetria de poderes e*

¹ Há trabalhos científicos que aplicam o conceito de determinantes da segurança alimentar e nutricional (SAN), oriundo da Nutrição, como determinantes do direito humano à alimentação adequada e da política de segurança alimentar e nutricional. Uma das contribuições desta pesquisa será demonstrar que, para além destes determinantes que a literatura da Nutrição regularmente aponta, há determinantes que são específicos e próprios dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar) e este trabalho terá como objetivo principal identificá-los e demonstrar como eles atuam em face da efetividade dos instrumentos já destacados. Propõe-se como leitura para verificar estas dimensões dos determinantes da SAN aqui apontadas, os seguintes trabalhos: Cf. BANDEIRA, L. M.; COUTINHO, J. G.; BARROS, D. C. Os determinantes de segurança alimentar e nutricional. P. 22-35. In: BARROS, D. C.; SILVA, D. O.; DE SOUZA, L. G.; BAIÃO, M. R. (Org.) **Educação Alimentar e Nutricional no Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ, 2014. 128p. SOBRINHO, F. M.; SILVA, Y. C.; ABREU, M. N. S.; PEREIRA, S. C. L.; JÚNIOR, C. S. D. Fatores determinantes da insegurança alimentar e nutricional: estudo realizado em Restaurantes Populares de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 19 (05), maio 2014. P. 1601-1611. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/qhfv33v4XGxtrGpyfcxL4xH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 jan. 2022. HOFFMANN, R. Determinantes da Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, 15(1): 49-61, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1824>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

desigualdade material entre as corporações alimentares do sistema alimentar agroindustrial brasileiro (SAAB) e as vítimas da injustiça alimentar.

Estes determinantes, promovidos sob o paradigma alimentar liberal-produtivista agroexportador, através do sistema alimentar agroindustrial brasileiro (SAAB), condicionam a agenda do Estado e remodelam o ordenamento jurídico, o orçamento público, o sistema político e a soberania alimentar, como forma de fortalecer as corporações alimentares e aumentar a sua assimetria de poder e a desigualdade material em face das vítimas da injustiça alimentar.

A partir daqui delimita-se o conceito de *efetividade*. Considera-se necessário explicar por qual razão foi escolhido este conceito e não o de eficácia. O direito constitucional estabelece uma diferença entre eficácia e efetividade. A eficácia se relaciona com a aplicabilidade ou com a executoriedade de uma norma vigente. Para Novellino, eficácia é a "*aptidão da norma para produzir os efeitos que lhe são próprios*."² Já a efetividade se relaciona com a executoriedade da norma, com o cumprimento da lei por seus destinatários, e por isso também é chamada de eficácia social.³ Conforme os ensinamentos do mesmo professor, "*efetividade (ou eficácia social) está relacionada à produção concreta dos efeitos*" e "*uma norma é efetiva quando cumpre sua finalidade*".⁴

Destaca-se que esta pesquisa teve como referência o conceito de efetividade consoante a definição assim descrita por Barroso:

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.⁵

Os constitucionalistas identificam três planos relativos ao conceito de efetividade: o semântico, o sintático e o pragmático. A presente pesquisa foi

² Cf. NOVELINO, M. **Hermenêutica Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008. P. 130.

³ Nesse sentido, confira: ALEXY, R. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. 184p. ARNAUD, A-J. (org.). **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 954p. DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico: Introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político**. São Paulo: Método, 2006. 304p; HART, H.L.A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. 242p. KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 672p. SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 936p.

⁴ Cf. NOVELINO, M. **Op. Cit.** P. 130.

⁵ BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. P. 79.

desenvolvida a partir do plano pragmático. Este tem por pressuposto que, para que se complete a concretização de uma norma jurídica e ocorra a sua plena efetividade, deve haver, além da conexão norma–sistema; norma–valores sociais, o necessário empenho de governantes/elites em respeitar o ordenamento jurídico e fazer valer os princípios diretores da ordem normativa.⁶ O que, no plano dos instrumentos da justiça alimentar, não se verifica. Tem-se por pressuposto da tese que a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar somente se verificaria caso não houvesse determinantes sistêmicos que dão efetividade à assimetria de poderes e à desigualdade material que atuam como causas estruturais da injustiça e da insegurança alimentar no Brasil.

Com relação aos conceitos de justiça e de injustiça alimentar, estes serão aprofundados no terceiro capítulo. O que se considera importante destacar é o conceito aqui elaborado de *instrumentos da justiça alimentar*. Estes podem ser definidos como *o conjunto dos princípios, normas e políticas que efetivam a justiça alimentar*. No caso, como instrumentos da justiça alimentar, tem-se: O DHAA, a PSAN e a soberania alimentar. Cada instrumento possui uma dimensão: axiológica (soberania alimentar), política (PSAN) e normativa (ordenamento jurídico do DHAA).

Em regra, um princípio é a representação de um valor consolidado por um grupo social que promove uma determinada prática ou coisa à categoria de bem. No caso da *soberania alimentar*, parte da sociedade que milita pela efetividade da justiça alimentar entende que determinados bens físicos (alimentos) e determinadas práticas (i. de se alimentar adequadamente; ii. de participação, sob a forma de planejamento, organização, direção e controle do processo político da PSAN) são componentes de um bem jurídico que, reconhecido pelo Estado como um direito social constitucional, é denominado como direito humano à alimentação adequada e este deve ser efetivado em especial para as vítimas da injustiça alimentar.⁷

Segundo a perspectiva que aqui se desenvolve, o exercício do DHAA não diz respeito somente ao *acesso à alimentação adequada*, vai além: diz respeito ao *exercício da soberania alimentar*. E é na verificabilidade do exercício livre (dos

⁶ Cf. SANTOS, M. A. C. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). In: **Brasília**, a. 37, n. 147, jul./set., 2000. P. 5-14.

⁷ Este conceito, bem como o de segurança alimentar e nutricional (SAN), serão mais explorados no segundo capítulo.

determinantes sistêmicos) e pleno da soberania alimentar (exercendo tanto o direito decolonial de resistência ao SAAB quanto o poder constituinte de planejar, organizar, decidir e fiscalizar a PSAN) que se poderia afirmar que há a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Todo direito social requer uma política pública que lhe dê efetividade. A PSAN é a política pública à qual compete a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Ela deve ser deliberada pelas conferências de SAN, implementadas pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e suas ações fiscalizadas pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é definido como *o conjunto de princípios, diretrizes, componentes, políticas, programas e medidas voltadas para a efetividade da PSAN, do DHAA e da soberania alimentar*.

Por fim, denomina-se como *sistema alimentar agroindustrial brasileiro* (SAAB) a rede de corporações alimentares, composta por grandes empresas internacionais e brasileiras, que controlam: a) a cadeia do sistema alimentar (a produção, a distribuição, o acesso e o consumo de alimentos); b) as práticas de natureza processual-representativa como a comoditização, a corporificação e as demais práticas de exacerbação do poder da propriedade sobre os alimentos e as vítimas da injustiça alimentar; e, em última instância, c) a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

O SAAB se materializa em uma conjuntura onde vige o paradigma alimentar liberal-produtivista agroexportador. Nesta conjuntura e sob este modelo, o SAAB controla não somente uma das principais formas de efetivar o DHAA que é o acesso aos alimentos, à alimentação e o poder soberano das vítimas da injustiça alimentar de decidir o que gostariam de comer, mas controla também o Estado e seus poderes constituídos, como se verifica, no Brasil, através da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), no Congresso Nacional. Esta atua como uma corporação que, além de pressionar o Congresso para a formação de uma agenda pró agronegócio e fortalecimento econômico das corporações alimentares, consolida o enfraquecimento da soberania alimentar através de medidas que permitem desde a introdução de novas espécies de agrotóxicos para o cultivo alimentar, a criminalização de movimentos sociais, até a desconstrução da PSAN e do SISAN, para citar alguns exemplos. Os determinantes sistêmicos aqui identificados, e a

forma pela qual estes são implementados pelo SAAB, são a principal causa do agravamento da situação de injustiça e de insegurança alimentar e nutricional no Brasil.

1.2.

Relevância e atualidade do tema

O ponto de partida desta tese é a observação de um fenômeno: a presença estrutural da grave situação de injustiça e de insegurança alimentar no Brasil. No ano de 2014 o país conseguiu sair do Mapa da Fome,^{8 e 9} do Programa Mundial de Alimentos da FAO/ONU. Porém, em um período histórico muito curto, cerca de pouco mais de cinco anos depois, em 2020, voltou a estar enquadrado em diversos indicadores que demonstravam que a insegurança alimentar grave (a fome) retornava com força no país.¹⁰

O que é um paradoxo, considerando que, em 2020, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), previa que o Brasil se tornaria o maior exportador de produtos agropecuários do mundo até o ano de 2022. Atualmente o país somente fica atrás dos Estados Unidos da América (EUA).¹¹ O Brasil ocupa o primeiro lugar na exportação de diversos grupos de alimentos.¹² Aliado a este determinante econômico, ainda deve-se salientar um determinante jurídico e outro

⁸ Disponível em: <<https://hungermap.wfp.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2022. Cf. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Insecurity in the World**. World Food Programme and International Fund for Agricultural Development. 2021. 240p. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

⁹ O Brasil deixou o Mapa da Fome, segundo o relatório do estado da insegurança alimentar da FAO/ONU, no ano de 2014. Cf. **Ibid**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

¹⁰ Segundo o relatório do estado da insegurança alimentar e da nutrição da FAO/ONU de 2020, o Brasil apresentava dados que indicavam seu retorno para o Mapa da Fome. Cf. FAO. **Op. Cit.** 2020. Disponível em: <<https://www.wfp.org/publications/state-food-security-and-nutrition-world-sofi-report-2020>>. Acesso em: 22 jan. 2022. Como será demonstrado mais adiante, outros indicadores como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), aplicada pela Pesquisa de Orçamentos Familiares da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios de 2017-2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, demonstravam o retorno de mais de 10% da população brasileira à situação de insegurança alimentar grave. Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 69p. Id. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 65p. Id. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 125p.

¹¹ Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/16666472/brasil-sera-um-dos-maiores-exportadores-de-alimentos-preve-fao>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

¹² Disponível em: <<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

político: o fato de que o Brasil é um dos poucos países do planeta que possui um sistema de segurança alimentar e nutricional (SISAN) implantado e o DHAA positivados tanto em uma lei orgânica reguladora da PSAN (na Lei Federal nº 11.346/06), quanto no rol dos direitos sociais da sua Carta Magna.

Relatórios como o do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil, publicado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PenSSAN) e o da pesquisa denominada como “*Efeitos da Pandemia na Alimentação e na situação de Insegurança Alimentar no Brasil*”, publicado pelo grupo de pesquisa “*Food for Justice*” da Freie Universität, demonstravam que a situação da insegurança alimentar grave foi agravada pela pandemia da COVID-19.

Já no dia 12 de março de 2018 e, respectivamente, da Revista Radis nº 186, com o título: “*O ronco da fome*” os pesquisadores da ENSP/FIOCRUZ¹³ alertavam o crescimento exponencial da situação da insegurança alimentar no país. Na avaliação daqueles, naquele ano, o país, em pouco tempo, retornaria ao Mapa da Fome, pois: “*de 2014 a 2016, o número de pessoas em extrema pobreza no Brasil saltou de 5.162.737 para 9.972.090*”.¹⁴

Em 2020, durante a pandemia da COVID-19, foi publicado um relatório do Programa Mundial de Alimentos¹⁵ informando o risco de se consolidar uma pandemia de fome que poderia dobrar o número de pessoas em situação de fome aguda no mundo.¹⁶ Em relatório da “*Brookings*”, do dia 06 de maio de 2020, com a COVID-19, uma em cada cinco crianças nos EUA estavam passando fome.¹⁷

¹³ Escola Nacional de Saúde Pública vinculada à Fundação Oswaldo Cruz.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/03/brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome-onu-faz-campanha-pela-seguranca-alimentar/>>. Acesso em: 22 jan. 2022. Cf. PERES, A. C. A pelega para não cruzar a linha. In: **Radis**, n. 186, p. 14-19. Mar. 2018.

¹⁵ O Programa Alimentar Mundial (PMA), ou Programa Mundial de Alimentos ou Programa Alimentos para o Mundo é a maior agência humanitária do mundo que fornece em média, a cada ano, alimentos a 90 milhões de pessoas em 80 países, incluindo 58 milhões de crianças. O PMA é a filial de auxílio alimentar da Organização das Nações Unidas. De sua sede, em Roma, e de escritórios em mais de 80 países ao redor do mundo, as ações do PMA ajudam pessoas incapazes de produzir ou obter alimento suficiente para si e para suas famílias. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Programa_Alimentar_Mundial>. Acesso em: 22 jan. 2022. No ano de 2020, o PMA ganhou o Prêmio Nobel da Paz por causa dos seus programas de combate à fome no mundo.

¹⁶ Uma comprovação empírica são os dois relatórios publicados pelo PMA da ONU nas crises financeiras de 2008 e do final de 2020. No último caso, devido à crise sanitária provocada pela pandemia da COVID-19. Disponível em: <<https://insight.wfp.org/covid-19-will-almost-double-people-in-acute-hunger-by-end-of-2020-59df0c4a8072>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

¹⁷ A principal razão é a privação do acesso à alimentação escolar. Esta é uma das principais ou a única forma de acessar alimentos, em diversos países no mundo, dentre eles nos Estados Unidos da América. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/05/06/the-covid-19->

Nestas crises (econômica e sanitária), a consequência é que o DHAA é um dos direitos fundamentais mais violados. De acordo com Guterres,¹⁸ uma em cada nove pessoas no mundo não tem comida suficiente para se alimentar. Ainda, que cerca de 155 milhões de crianças estão malnutridas e poderão sofrer os efeitos do nanismo ao longo de toda a sua vida. A fome causa quase metade de todas as mortes de crianças em todo o mundo.¹⁹

No dia 17 de setembro de 2020 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou os dados e resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) dos anos de 2017-2018 com recorte na segurança alimentar da população.²⁰ A pesquisa publicou evidências empíricas de que em 2020 o Brasil tinha atingido o menor patamar de segurança alimentar em quinze anos.

Segundo a POF, entre os anos de 2017-2018, dos 68,9 milhões de domicílios no país, 36,7% (equivalente a 25,3 milhões) estavam com algum grau de insegurança alimentar (IA)²¹, em estado de IA leve (24,0%, ou 16,4 milhões), em IA moderada (8,1%, ou 5,6 milhões) ou em IA grave (4,6%, ou 3,1 milhões). Na população residente, estimada em 207,1 milhões de habitantes, 122,2 milhões eram moradores em domicílios com SA, enquanto 84,9 milhões habitavam aqueles com alguma IA, assim distribuídos: 56 milhões em domicílios com IA leve, 18,6 milhões em domicílios com IA moderada e 10,3 milhões em domicílios com IA grave. Ainda, segundo a pesquisa:²²

crisis-has-already-left-too-many-children-hungry-in-america/>. Acesso em: 22 jan. 2022. No Brasil, esta realidade é uma das principais pautas políticas do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em tempos de COVID-19. Disponível em: <<https://fbssan.org.br/2020/05/guia-para-alimentacao-escolar-em-tempos-de-covid-19/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

¹⁸ Nono Secretário-Geral da ONU, 14º Primeiro-Ministro de Portugal e 10º Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados.

¹⁹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/morte-de-criancas-por-fome-e-intoleravel-diz-onu-dia-mundial/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

²⁰ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

²¹ Os graus de insegurança alimentar são determinados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Esta é uma escala com quatorze perguntas cujas respostas refletem a percepção do entrevistado sobre a sua situação de segurança alimentar. Essa é a primeira vez que a POF traz as prevalências de segurança alimentar, segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. As investigações anteriores do tema foram feitas nas edições de 2004, 2009 e 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com o uso da mesma metodologia, o que permite a comparação dos indicadores. Para um maior aprofundamento, confira: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/73.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

²² A pesquisa é muito detalhada e traz uma quantidade considerável de dados, em tabelas, sobre o crescimento da insegurança alimentar no país nos últimos anos. Propõe-se sua leitura: Cf.

Como retrataram três suplementos da antiga PNAD, a prevalência nacional de Segurança Alimentar (SA) era de 65,1% dos domicílios do país, em 2004, cresceu para 69,8%, em 2009, e para 77,4%, em 2013. Mas a POF 2017-2018, que investiga esse fenômeno com a mesma metodologia, mostra que essa prevalência caiu para 63,3% dos domicílios, abaixo do observado em 2004. A IA leve teve aumento de 33,3% frente a 2004 e 62,2% em relação a 2013. Já a IA moderada aumentou 76,1% em relação a 2013 e a IA grave, 43,7%.²³

A apresentação resumida e selecionada destes dados da POF 2017-2018 está aqui exposta para que se possa ter uma noção da atual conjuntura da insegurança alimentar no Brasil. Esta pode ser compreendida em virtude dos determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Determinantes que se configuram desde a forma em que o alimento é reduzido à dimensão de “*commodity*”, até às decisões que o Estado adota, sob a influência do SAAB, para controlar os bens do núcleo do DHAA (os alimentos e a alimentação adequada).

De um lado, poderia afirmar-se que o que há no Brasil é uma crise alimentar cujas causas seriam as mesmas que no ano de 2022 fizeram com que cerca de 821 milhões de pessoas no mundo estivessem em situação de insegurança alimentar.²⁴ Por outro, o que esta pesquisa procurou evidenciar é que o agravamento da situação da insegurança alimentar no Brasil não se trata de uma “*crise alimentar*”. Na verdade, o que se verifica no Brasil é que há o agravamento de uma secular e estrutural situação de injustiça alimentar promovida pelas elites do país. Mais recentemente, a partir das décadas de oitenta-noventa do século vinte, se, por um lado, começou o processo de reorganização dos movimentos sociais por justiça e soberania alimentar, por outro, iniciou-se um forte processo de implementação de um paradigma alimentar neocolonial, com uma agenda liberal-produtivista agroexportadora, que permitiu a consolidação de uma rede de corporações alimentares que detêm o controle dos determinantes sistêmicos que atuam em face da justiça alimentar. Assim, esta pesquisa demonstra que o agravamento da situação

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**: Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

²³ Cf. **Ibid.**

²⁴ Disponível em: <<https://hungermap.wfp.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

da insegurança alimentar neste contexto do início da década de vinte do século vinte e um é, sobretudo, um agravamento da situação de injustiça alimentar.

A presente tese identificou determinantes não somente econômicos, mas também jurídicos e políticos em face da efetividade da justiça alimentar. Assim, quando se sustenta que a situação do agravamento da situação de insegurança e de injustiça alimentar é peculiar no Brasil é porque há limites materiais (de fundamentabilidade) e formais (de justiciabilidade) que foram identificados no ordenamento jurídico brasileiro do DHAA, principalmente na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que também comprometem a sua efetividade, bem como da sua política (a PSAN) e seu sistema estatal de promoção do direito (SISAN). Assim, aliados aos determinantes jurídicos, ainda tem-se os determinantes políticos como: a) a manutenção da concentração de terras e a não implementação da reforma agrária; b) a adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira; c) a não implementação de uma reforma tributária (que diminua a desigualdade econômica, social, a injustiça e a insegurança alimentar); d) A desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, e) a descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

Devendo-se destacar que todos estes determinantes políticos acima destacados são implementados mediante um modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista que, além de criar obstáculos para a implementação e gestão de órgãos de controle e participação social como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), implementou ações que invisibilizaram e excluíram a população vítima da injustiça alimentar do processo gerencial e de controle do Estado, em uma palavra, do processo democrático e da soberania alimentar. Esse modelo de política pública institucional – refém do modelo estatal supracitado - foi capturado, enfraquecido e desconstruído pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Por fim, considera-se esta pesquisa relevante não somente pela natureza do que ela possui como objeto de estudo, mas principalmente por se observar que, além dos determinantes sistêmicos estruturais que atuam em face dos instrumentos da injustiça alimentar, desde o ano de 2016 iniciou-se um processo de desconstrução

das instâncias democráticas e de espaços de soberania alimentar. Cita-se como caso emblemático o primeiro ato do Presidente Bolsonaro, no seu primeiro dia de governo, que foi a extinção do CONSEA, mediante a Medida Provisória nº 870, do dia 01º de janeiro de 2019. A partir daí iniciou-se um forte processo de ataque à soberania alimentar como a liberação de centenas de agrotóxicos para a produção de alimentos, a perseguição e a criminalização de movimentos sociais, de indígenas, quilombolas, caiçaras e suas terras, o incentivo financeiro, através de renúncia fiscal, para corporações do sistema alimentar e do agronegócio, além da extinção do CONSEA e de outras instâncias de participação popular como as conferências de segurança alimentar. Além desse quadro político, entre os anos de 2020 e 2022, ainda ocorreu a crise sanitária da COVID-19 que, diante da omissão e da inoperância do governo federal para o seu enfrentamento, provocou desemprego e, por conseguinte, o agravamento da situação de injustiça, insegurança alimentar e fome no país.

Esta pesquisa é concluída em um contexto em que mesmo os especialistas e pesquisadores de campos como da economia e da política apresentam grandes questões e incertezas acerca do cenário que possa vir a reverter a situação de insegurança alimentar na qual quase vinte milhões de vítimas da injustiça alimentar no Brasil se encontram. Apontando os determinantes sistêmicos que atuam em face da justiça alimentar, e como atuam, espera-se que este trabalho possa indicar alguns caminhos para superá-los e consolidar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

1.3. Justificativa

O paradigma agroexportador de alimentos, desde o período do Brasil colônia (séculos XVI-XIX), é implementado e baseado no tripé: monocultura, latifúndio e mão de obra escrava.²⁵ Este modelo é uma das causas da estrutural situação de injustiça e de insegurança alimentar que as vítimas da injustiça alimentar experimentam até hoje (2022).

²⁵ Cf. FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005. 256p. HOLANDA, S. B.; CAMPOS, P. M. **História geral da civilização brasileira**. 2ª ed. São Paulo: 1963.

Desde a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais até hoje, grandes corporações alimentares brasileiras e internacionais, aqui denominadas como SAAB, controlaram os bens naturais do país, em especial os alimentos,²⁶ para transformá-los, por meio dos elementos do tripé acima descrito, em riqueza e poder para as elites burguesas europeias. Como descrito, o método não foi somente de controle de bens físicos, mas de pessoas e, em última instância, do próprio Estado.

Adotando Josué de Castro como um marco referencial do pensamento teórico acerca da situação da injustiça alimentar no Brasil, decorrente dos problemas por ele já brilhantemente apontados desde 1946, defende-se que é preciso pensar e reverter esta situação, em especial da fome, no país.

Diante de tantos determinantes sistêmicos e estruturais que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil e que serão aqui identificados e analisados, diante também da situação pandêmica e de um governo que nitidamente promove ações em prol do SAAB e em face da justiça alimentar, esta pesquisa propõe-se e espera ser um instrumento para a análise de conjuntura da estrutural situação de injustiça alimentar no país. Ato contínuo, que ela seja parte da solução de um problema histórico e que possa contribuir, principalmente com os movimentos sociais e populares, com a superação e o enfrentamento da injustiça alimentar. Acredita-se que a revisão dos limites materiais e formais do ordenamento jurídico da LOSAN e de determinantes políticos e econômicos aqui apontados, bem como a adoção de estratégias políticas para superá-los, possa colaborar para que os instrumentos da justiça alimentar possam ter efetividade.

Não pode haver prato vazio quando o desejo de uma criança, de um idoso ou de qualquer cidadão é se alimentar. Sentar-se à mesa, ter o que comer e compartilhar os alimentos, é um direito e um ato político inalienável. Não há como se discutir ou pensar os demais direitos com dezenas de milhares de mesas, pratos e barrigas vazias no país, com a presente configuração da grave situação de injustiça

²⁶ A começar pelos ciclos da cana-de-açúcar e pelo café. Cf. RODRIGUES, G. S. S. C.; ROSS, J. L. S. **A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil: perspectivas geográfica, histórica e ambiental.** Uberlândia: EDUFU, 2020. 269p. Disponível em: <<http://www.edufu.ufu.br/catalogo/ebooks-gratuitos/trajetoria-da-cana-de-acucar-no-brasil-perspectivas-geografica-historica-e>>. Acesso em: 30 jan. 2022. DA SILVA, A. P. Engenhos e fazendas de café em Campinas (séc. XVIII – séc. XX). In: **Estudos de Cultura Material. Anais do Museu Paulista.** São Paulo. N. Sér. v. 14. n.1. p. 81-119. jan.-jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/4SXZhYBC5wtBpDDq7mVd4tD/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

alimentar. Assim, esta pesquisa espera ser um instrumento e parte de um processo através do qual se consolida a efetividade da justiça alimentar no Brasil.

1.4. Problema

Afinal, o que são os alimentos e a alimentação? São bens jurídicos que compõem o núcleo de um direito humano constitucional ou, na prática, uma mercadoria? Essa pergunta foi o ponto de partida do projeto que deu origem a esta tese.

Ao longo dos quatro anos do curso do doutorado, da revisão bibliográfica e do desenvolvimento da pesquisa, houve uma evolução na compreensão das categorias, das teorias, do problema, da hipótese, da argumentação desenvolvida e da aplicação do método de análise dos determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

Algumas perguntas surgiram durante este processo. Dentre estas, a seguinte: *Diante do paradoxo em que se considera que o Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo e que, concomitantemente, teve um relevante conjunto de ações, políticas e programas de SAN, além de uma LOSAN e um SISAN implantados e assegurados através de um ordenamento jurídico ordinário e constitucional, como explicar a presença estrutural e o recente agravamento da situação de insegurança e de injustiça alimentar no país?*

A revisão bibliográfica, de dados empíricos da POF/IBGE 2017-2018, dentre outras pesquisas aqui já citadas, evidenciaram que há determinantes sistêmicos e estruturais que agravam a situação da injustiça e da insegurança alimentar e nutricional no país.²⁷ Ato contínuo, constatou-se que não se trata somente da presença de tais determinantes, mas também do método de implementação destes.

Assim, a pergunta do projeto, tendo presente também a anterior, foi reelaborada e passou-se a desenvolver a presente pesquisa diante da seguinte questão: *Quais são e como atuam os principais determinantes sistêmicos em face*

²⁷ Cf. REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. Brasília: Rede PENSSANS, 2021. 66p; Cf. GALINDO, S. E.; TEIXEIRA, M. A.; DE ARAÚJO, M; MOTTA, R; PESSOA, M; MENDES, L; RENNÓ, L. 2021. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. In: **Food for Justice Working Paper Series**, nº. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/refubium-29554.

da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil? Como se constata, o problema não estava preocupado somente com a ontologia dos determinantes sistêmicos (identificar o quê e quais são) mas também com o método, ou seja, como atuam em face da justiça alimentar. Nesse sentido, defende-se que identificar quais são os determinantes da justiça alimentar, e como atuam estruturalmente, trata-se de um desafio relevante em um processo decolonial de resistência e de busca contínua pela efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil.

1.5.

Apresentação da hipótese

A partir do problema, surgiu a hipótese de que a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar está estruturalmente condicionada pelos determinantes sistêmicos do paradigma alimentar vigente, e pelo método através do qual o SAAB os promovem. De tal forma que as medidas adotadas pelo Brasil para promover a efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar, nos últimos quase trinta anos (1993-2022),²⁸ ainda que relevantes, carecem de efetividade devido à presença e a forma pelas quais o SAAB, implementa seus determinantes sistêmicos, a sua assimetria de poder e a desigualdade material em face das vítimas da injustiça alimentar no Brasil. Nesta perspectiva, adotou-se como hipótese para o desenvolvimento da tese que *a promoção de qualquer medida (jurídica, política e/ou econômica) de incentivo, apoio ou fortalecimento do SAAB e seus determinantes sistêmicos, constitui-se como uma ação em face da efetividade da justiça alimentar. O que aprofunda a assimetria de poderes e a desigualdade material entre as vítimas da injustiça alimentar e as grandes corporações do sistema agroalimentar. Nesse sentido, quaisquer medidas implantadas ou implementadas pelos poderes constituídos, ou pela iniciativa privada, que fortaleçam o SAAB e os determinantes sistêmicos promovidos por este, agravam a situação da injustiça e da insegurança alimentar e vai de encontro aos princípios*

²⁸ O ano de 1993 foi o ano no qual foi criado, pela primeira vez, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar como resultado das cobranças feitas pela sociedade civil organizada para que o governo federal adotasse medidas de promoção da política de segurança alimentar e nutricional. BRASIL. Decreto Federal nº 807, de 22 de abril de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 abr. 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1993. Revogado pelo Decreto nº 1.366 de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm>. Acesso em: 15 mai. 2022.

*e diretrizes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, consagrados pelos arts. 8º e 9º da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional.*²⁹

1.6. Objetivos geral e específicos

Como já explicitado, a tese teve como objetivo geral identificar quais são e como são promovidos os principais determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil. O que leva a compreender as causas da situação estrutural e grave da injustiça e da insegurança alimentar no país, a fim de que a sociedade civil organizada que milita no campo político da PSAN, em especial, pela via não institucional, possa combatê-las e superá-las.

Foram definidos como objetivos específicos: 1) Identificar os principais determinantes jurídicos, materiais e formais, do DHAA, no Brasil e propor quais seriam alguns caminhos para sua superação; 2) Identificar as principais espécies de determinantes políticos e econômicos e como atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil; 3) Contribuir com a militância política que atua no campo da justiça alimentar, com uma pesquisa que busca aperfeiçoar, fortalecer e efetivar tais instrumentos. 4) Difundir para a comunidade acadêmica e para os operadores do direito uma análise e debate acerca dos instrumentos da justiça alimentar, em especial o direito humano à alimentação adequada, tão violado nos últimos anos no Brasil.

²⁹ “Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios: I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão. Art. 9º O SISAN tem como base as seguintes diretrizes: I – promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; V – articulação entre orçamento e gestão; e VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.” BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 21 mai. 2022.

1.7. Premissas teóricas e metodológicas

Quanto ao desenvolvimento desta pesquisa, de natureza bibliográfica, na fase exploratória, buscou-se fazer um levantamento de livros, artigos, normas, jurisprudências, declarações, documentos, pesquisas, dissertações e teses de doutorado, em diversos campos científicos como do Direito, das Ciências Sociais (Sociologia e Economia, em especial), das Ciências Políticas, da Geografia e, na área das Ciências da Saúde, da Nutrição, dado o caráter multinível e multidisciplinar demandado para a devida compreensão do fenômeno da injustiça alimentar no Brasil.

Nesse sentido, ainda nesta fase, a pesquisa realizou um vasto levantamento bibliográfico em centros de pesquisa dos programas de pós-graduação do Brasil e no mundo, tendo encontrado uma extensa bibliografia relativa às questões de insegurança alimentar, em especial, artigos publicados em revistas físicas, eletrônicas, em portais com repositórios de artigos acadêmicos como no “*SciELO*”, na plataforma da Capes, nas páginas eletrônicas do “*Academia*”, do “*Research Gate*”, do “*Sci.Hub*”, do “*Google Scholar*” e teses e dissertações que tinham por objeto o DHAA e a política de segurança alimentar e nutricional.

Além disso, foram pesquisados repositórios como os: 1) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional³⁰ (da qual o doutorando é membro); 2) do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), com sedes no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e na Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense (UFF); 3) da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP); e, 4) da FGV Social.

O segundo e o terceiro capítulos foram desenvolvidos através de revisão de literatura e de instrumentos jurídicos (como normas, tratados internacionais, documentos e declarações de órgãos públicos internacionais e brasileiros, além de jurisprudências, por exemplo) que possuíam alguma relação com o ordenamento jurídico do DHAA e com a política e sistema de segurança alimentar e nutricional

³⁰ Disponível em: <<http://pesquisassan.net.br/>>. Acesso em: 24 jan. 2022.

brasileiro. A revisão da literatura possibilitou, através do acesso e análise de dados, de conceitos, de teorias e métodos de pesquisa que serão aqui apontados, identificar os limites materiais e formais do DHAA, bem como os determinantes da política de segurança alimentar e nutricional.

O quarto capítulo em especial, além da revisão de literatura, teve outras referências, principalmente quanto às informações relativas a dados quantitativos e qualitativos, produzidos por entidades ou órgãos públicos, dentre os quais destacam-se as produzidas pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), em especial a de 2017/2018, da Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios (PNAD) do IBGE, pelo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil, publicado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PenSSAN) e pela pesquisa “*Efeitos da Pandemia na Alimentação e na situação de Insegurança Alimentar no Brasil*”, publicado pelo grupo de pesquisa “*Food for Justice*” da Freie Universität.

Quanto aos indicadores que metrificam a insegurança alimentar (IA), como forma de evidenciar a grave situação de injustiça alimentar no país, é importante salientar que foram tidos como referências: 1) O Índice Global da Fome;³¹ 2) O Mapa da Fome, cuja prevalência é do dado de desnutrição, conhecido na língua inglesa por “*PoU*” (“*Prevalence of Undernourishment*”);³² 3) Os dados da Escala

³¹ O Índice Global da Fome é conhecido, na língua inglesa, como: “*Global Hunger Index*” (GHI). Ele foi criado e desenvolvido por três entidades: pelo “*International Food Policy Research Institute*” (IFPRI), pela ONG alemã ‘*Welthungerhilfe*’ e, desde 2007, pela ONG irlandesa “*Concern Worldwide*”. O GHI é utilizado como uma ferramenta multidimensional para mensurar a fome nos 122 países monitorados que são considerados como em ‘*via de desenvolvimento*’ ou em ‘*vias de transição*’. Aquele combina três indicadores de igual ponderação: 1. A proporção de subnutridos como percentagem populacional (o que reflete a porção populacional com insuficiente ingestão de energia na dieta); 2. A frequência da insuficiência de peso nas crianças menores de cinco anos (o que indica a proporção de crianças que sofrem de perda de peso); e, 3. A taxa de mortalidade das crianças menores de cinco anos (o que reflete em parte a fatal sinergia entre ingestão insuficiente de alimentos e ambientes insalubres). Segundo dados da página eletrônica do GHI, em 2019, o Brasil ocupava a 18ª posição no ranking de 117 países, com uma pontuação de 5,3, que é considerada um grau baixo de fome no país.

³² Ocorre que, desde 2017, o Mapa da Fome já não é mais o principal relatório da FAO para a situação da insegurança alimentar. Todavia, o Mapa continua sendo promovido e publicado pelo PMA (Programa Mundial de Alimentos), vinculado a FAO. O principal relatório anual da FAO para a situação da insegurança alimentar (IA) é o “*Estado da Insegurança Alimentar no Mundo*”, conhecido na língua inglesa como SOFI (“*The State of Food Insecurity in the World*”). Este é pautado no indicador conhecido como FIES (“*Food Insecurity Experience Scale*”). O FIES aplica oito perguntas para o entrevistado, de onde se estabelecem três escalas: a) Segurança Alimentar; b) Insegurança Alimentar Moderada; c) Insegurança Alimentar Grave. O FIES não tem a escala ‘*IA leve*’, como na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Assim, a escala ‘*moderada*’ do FIES, agrega as escalas ‘*leve*’ e ‘*moderada*’ da EBIA.

Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA),³³ que tiveram prioridade para efeitos de análise da situação da insegurança alimentar no Brasil. Por fim, 4) os microdados da POF/PNAD-IBGE de 2017-2018. No campo jurídico, o único indicador analisado foi o dos “100 maiores litigantes”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).³⁴

Além disso, foram analisados dados, indicadores e pesquisas do Programa Mundial de Alimentos da ONU, da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (“*World Bank Group*”), do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FBSSANS), da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz), da Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação (FIAN), da Rede Latino-Americana de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Latino-Americana-SSAN, do Centro de Ciência e Tecnologia em Soberania e Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas do Nordeste, que funciona no Núcleo de Telessaúde (Nutes) do Hospital Central da Universidade Federal de Pernambuco (HC/UFPE) e no Departamento de Nutrição da UFPE, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), dentre outros.

Ao fim da fase exploratória, e mesmo da conclusão desta tese, constatou-se que não havia uma pesquisa que desenvolvesse e consolidasse uma investigação crítico-jurídica dos determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar (do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar), com a metodologia aqui também adotada.

³³ Cf. SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 16(2): 1-19, 2009. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar_url?url=https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/download/8634782/2701/&hl=pt-BR&sa=X&ei=AKn2Ya-xNNOTy9YPoNwd0AI&scisig=AAGBfm0h8ZDI8DyvfHFyVmOc7wN7rCePQ&oi=scholarr>. Acesso em: 30 jan. 2022.

³⁴ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes do Brasil**. Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. 33p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

Quanto ao paradigma epistêmico, como o objetivo era analisar os determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, adotou-se a teoria marxista com a principal via, no método de pesquisa, para compreender, analisar e explicar o fenômeno da injustiça alimentar no Brasil e identificar seus determinantes, bem como o método que o SAAB aplica para consolidar sua assimetria de poderes e de desigualdade material com as vítimas da injustiça alimentar. Considera-se que o método materialista histórico-dialético de Marx, partindo da concepção ontológica da realidade social, em que o ser social produz suas próprias condições objetivas e subjetivas de existência, seria o mais adequado para compreender os determinantes que atuam como causa da injustiça alimentar.

Como vias secundárias e complementares, para promover uma análise epistemológica mais abrangente dos determinantes, foram aplicadas categorias de algumas abordagens da teoria do comum e da justiça (sob a ótica da justiça alimentar). Aqui defende-se que as categorias oriundas destas teorias, aplicadas nesta pesquisa, não são antagônicas nem antitéticas com a aplicação do método de análise marxista aqui desenvolvido. Muito pelo contrário, considera-se que tais categorias são complementares à interpretação do fenômeno da injustiça alimentar.

Na fase de elaboração da argumentação, de análise dos determinantes, decidiu-se pela divisão da análise crítica através de três capítulos (um *prevalentemente* jurídico, outro *prevalentemente* político e outro *prevalentemente* econômico). Quando se dá ênfase à palavra “*prevalentemente*” é no sentido de que a análise não será hermeticamente concentrada naquela abordagem feita no capítulo. Esta opção foi feita sob a premissa de que, para explicitar melhor a compreensão do fenômeno e do aspecto analisado do determinante, seria necessário analisar um dos seus aspectos sob a ótica principal, combinado com a complementar. Assim, para exemplificar, no capítulo *prevalentemente* jurídico, de modo pontual, também são aplicadas análises políticas e econômicas, de modo complementar.

Não se encontrará aqui também uma perspectiva autoral exclusiva, única, para compreender a materialização desse fenômeno, mas uma abordagem multidisciplinar e pautada nas diversas produções acadêmicas que, parcialmente,

procuram compreendê-lo.³⁵ Assim, adotou-se como pressuposto que o estudo de um fenômeno complexo que envolve determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar nos campos jurídico, político e econômico, requer uma análise histórico-dialética e multidisciplinar.

Importa chamar a atenção para o fato de que, tão importante quanto as considerações finais da tese, são as conclusões parciais apresentadas ao final dos três capítulos (2º, 3º e 4º). Nesse sentido, propõe-se a leitura atenta não somente como um resumo de cada capítulo, mas como contribuições acerca da análise crítica de cada um dos determinantes sistêmicos da justiça alimentar.

Por fim, quanto à relação entre teoria e empiria, a expectativa é a de que esta pesquisa possa contribuir para a consolidação de uma investigação crítica acerca dos determinantes sistêmicos que atuam em face da justiça alimentar.

1.8.

Plano de trabalho

Como já descrito, a argumentação da tese está dividida em três capítulos (2º, 3º e 4º) através dos quais procura-se identificar e analisar os determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

O segundo capítulo é dedicado à análise dos determinantes jurídicos e está dividido basicamente em duas seções. A primeira analisa os limites materiais (de fundamentabilidade) do ordenamento jurídico do direito humano à alimentação adequada. São identificados limites de significação normativa do sentido e do alcance da positivação/vinculação das normas do direito humano à alimentação adequada. Tais limites configuram-se mediante à abstração e ao universalismo, à não-imputabilidade e à indeterminação da conduta devida com reflexos para a inefetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

A primeira parte da primeira seção inicia-se pela análise de documentos e tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), indo até os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da

³⁵ Ao longo da tese, em determinadas seções ou pontos, alguns autores serão destacados como Courtis e Abramovich, Golay, Jusidman-Rapoport, Vivero-Pol, Pilati, Barcellona, Zollo, Gottlieb Joshi, Alkon, Agyeman, Ziegler, Josué de Castro, dentre outros. Mas, como salientado, esta tese não se desenvolve apenas a partir de uma perspectiva autoral como algumas que se debruçam na análise do conjunto da produção literária ou de uma tese de autores como Marx, Kelsen, Arendt, Beauvoir, Weil, Ross, Foucault, Hardt e Negri, Laval e Dardot, dentre outros.

Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Na segunda parte, analisam-se os limites de fundamentabilidade relativos à natureza jurídica dos bens do núcleo do DHAA (dos alimentos e da alimentação) e os limites referentes à natureza jurídica do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, com reflexos na soberania alimentar. Procura-se demonstrar que estes dois limites trazem implicações diretas para a inefetividade tanto do DHAA, quanto da PSAN e da soberania alimentar.

Na segunda seção do segundo capítulo analisam-se os limites formais (da justiciabilidade) do direito humano à alimentação adequada. A exigibilidade judicial é, certamente, um dos maiores determinantes para a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Nesse sentido, são identificados dois limites descritos abaixo.

O primeiro é a autocontenção do judiciário, por concretização constitucional seletiva, com questões de ordem técnica e política, relativas à justiciabilidade de direitos sociais. Apresentam-se evidências empíricas, a partir de duas decisões recentes do STF, em dois casos de violação do direito à alimentação escolar, inclusive no Estado do Rio de Janeiro, nas quais a corte constitucional prioriza a aplicação do instituto da reserva do possível, para garantir o orçamento (a ordem econômica) dos entes administrativos, em detrimento da aplicação de decisões que dariam efetividade ao mínimo existencial, à dignidade humana e à soberania alimentar.

O segundo limite formal identificado é a escassa tradição de controle judicial e os problemas de acesso isonômico-processual à justiça, em especial pelas vítimas da injustiça alimentar, como obstáculos à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. Para corroborar a existência desse limite, são apresentados dados relativos a este limite através de pesquisas feitas no STF, no STJ e em relatórios publicados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Como conclusão parcial (geral) do segundo capítulo, será defendido que é preciso transmutar a natureza pamprinciológica das normas do DHAA para uma natureza imperativa, obrigacional, determinada, vinculante, imputável, objetiva e concreta. Além disso, que o determinante central, condicionado pela dimensão da comoditização dos alimentos, está relacionado à limites no poder de determinar e exigir como, de que modo, com qual objetivo, com quem e para quem os alimentos produzidos serão destinados. No Brasil, não há déficit de alimentos. A análise da

LOSAN e demais instrumentos normativos, bem como dos instrumentos de justiciabilidade, indicam que o que há, no Brasil, é um déficit de soberania alimentar. Dessa forma, constatou-se que há determinante, não de restrição ao acesso físico, em si, mas de algo maior: do poder de definir e exigir como os alimentos serão produzidos, por quem, para quem e com qual objetivo. Ou seja, um determinante prévio à própria fundamentabilidade e à justiciabilidade enquanto meio de exigibilidade está no déficit de soberania alimentar enquanto uma assimetria (entre os cidadãos e as corporações do SAAB) relativa ao poder de definir o acesso e a destinação dos alimentos, ou seja, definir o acesso à alimentação adequada e os rumos da política de segurança alimentar. As relações de poder do SAAB hoje dominam e controlam tanto a fundamentabilidade quanto à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. Nesse sentido, os limites identificados na LOSAN e nos instrumentos de justiciabilidade na verdade são reflexo da assimetria que, como determinante da inefetividade do DHAA, limitam o exercício pleno do poder constituinte da soberania alimentar. Por último, que na atual forma e estado de fundamentabilidade e justiciabilidade, se está a manter uma ordem jurídica inadequada à efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, dentre estes o direito humano à alimentação adequada.

Assim, a LOSAN, carecendo da devida fundamentabilidade, pode ser identificada como uma norma com limites de efetividade e, portanto, de aplicabilidade. O que invocaria, diante dos limites que são determinantes para a efetividade do DHAA que serão aqui apontados, a necessidade de uma revisão e de um processo legislativo que alterasse os principais dispositivos daquela norma, a fim de efetivar o DHAA a partir da dimensão de direito humano a que se propõe.

O terceiro capítulo é dedicado à análise dos determinantes políticos e está dividido em três seções. A primeira seção analisa a crise da democracia como o macrodeterminante político que atua como uma das principais causas da desconstituição da política de segurança alimentar e nutricional (PSAN) no Brasil e, por consequência, como causa fundante da inefetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar.

Identifica-se que a globalização neoliberal tem sido um paradigma implementado pelos governos e pelo SAAB como forma de fortalecimento das corporações alimentares, em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. A fragilização da democracia, a desconstituição de políticas públicas

como a de SAN e de instâncias democrático-participativas como o CONSEA e as conferências de SAN, tem sido uma ação sistemática adotada pelo governo, com o apoio dos setores privados do agronegócio e das corporações alimentares. A crise da democracia, a fragilização dos movimentos sociais e de instâncias de participação popular, afetam diretamente a soberania alimentar e, por conseguinte, a efetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar. Não há direito nem política efetiva sem democracia e com controle da soberania alimentar. A democracia é um regime fundamental para a efetividade das políticas e dos direitos. A globalização neoliberal, cujo paradigma formata o paradigma alimentar liberal-produtivista agroexportador, promovido pelo SAAB, é o ambiente onde se desconstrói e fragiliza a democracia, as políticas e os direitos sociais. A efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar nesse paradigma será sempre limitada aos interesses do capital e do poder das corporações que os promovem.

A segunda seção analisa a injustiça alimentar como um determinante das assimetrias de poder entre os cidadãos e o SAAB, principalmente no sentido de determinar, por meio da política, a inefetividade da PSAN e do direito humano à alimentação adequada. Ato contínuo, analisa-se a categoria de soberania alimentar enquanto um princípio que orienta as lutas por justiça alimentar e os principais ataques que este tem sofrido. Dá-se ênfase a estas duas categorias (de injustiça e de soberania alimentar) por identificar-se a importância delas na compreensão dos determinantes políticos da PSAN e do direito humano à alimentação adequada.

A terceira seção, por fim, analisa as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar e nutricional. Estas espécies são identificadas mediante cinco práticas que lhes dão materialidade: 1) A omissão na implementação da política de reforma agrária, como um método de: a) Controle dos principais meios de produção dos alimentos e a sua respectiva transformação em “*commodities*”; b) Ampliação e a acumulação do capital como forma de subordinação de todos os elementos da vida; Como consequência disso: c) Controle e manutenção dos poderes econômico, político e jurídico dos atores diretamente envolvidos com o agronegócio e o agrolatifúndio, sobre o Estado, sobre a PSAN e, em última instância, sobre a soberania alimentar. 2) A adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira; 3)

A omissão na implementação de uma reforma tributária que diminua a insegurança alimentar e nutricional); 4) A desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, 5) A descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

Nesta última seção do terceiro capítulo ressalta-se que estas espécies de determinantes políticos são implementadas mediante a promoção de um modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista que, além de criar obstáculos para a implementação e gestão de órgãos de controle e participação social como o CONSEA, implementam ações que invisibilizam e excluem a população vítima da injustiça alimentar do processo gerencial e de controle do Estado, em uma palavra, do processo democrático e da soberania alimentar. A implementação, a organização e a manutenção desse modelo estatal são incentivadas e promovidas, direta e indiretamente, por organizações multilaterais que financiam o SAAB e possibilitam a implementação de medidas políticas e econômicas que aumentam a assimetria de poderes entre os atores que os promovem e os cidadãos que militam pela promoção da justiça e da soberania alimentar. A sustentação desse modelo estatal ajuda a compreender ações pontuais como a descontinuidade de políticas sociais como a de SAN e ações estruturantes como a manutenção de um processo contínuo de exclusão social e de enfraquecimento da efetividade do direito humano à alimentação adequada.

O quarto capítulo é dedicado à análise dos determinantes econômicos e está dividido em duas seções. A primeira seção analisa os determinantes na cadeia do sistema alimentar. Como, desde a produção, passando pela distribuição, pelo acesso e pelo consumo, o SAAB controla todos os processos econômicos relativos aos alimentos e à alimentação no Brasil. Como será demonstrado, o SAAB exerce um forte controle dos processos econômicos da cadeia alimentar com raro controle feito pelo Estado. Muito pelo contrário, o agronegócio e as corporações alimentares contam com o incentivo, inclusive orçamentário, do Estado. Seja por meio de transferências diretas de recursos, de financiamentos, subsídios e/ou por meio de renúncia fiscal. Procura-se demonstrar nesta primeira seção como esse controle e acumulação de capital e poder afetam não somente a soberania alimentar, mas principalmente como ele agrava estruturalmente a desigualdade material entre o SAAB e as vítimas da injustiça alimentar, bem como os reflexos que esse controle têm sobre os demais instrumentos da justiça alimentar.

Na segunda seção, analisam-se as espécies de determinantes econômicos de natureza processual-representativa: a comoditização, a corporificação e o poder de subordinação da propriedade e do mercado. Denomina-se como natureza processual-representativa para designar o processo de controle, exercido pelo SAAB em face da sociedade, por meio da representação de poderes através das espécies designadas anteriormente.

Pela comoditização o SAAB transmuta a natureza dos alimentos para tratá-los como “*commodities*”, como mercadoria e, assim, negociar os contratos futuros das commodities agrícolas nas bolsas de valores e, com a sua representação por meio da negociação, lucrar com a mera especulação do valor do contrato. O que impacta diretamente no processo de precificação dos alimentos, distorcendo não somente o valor do custo de produção e aqueles pertinentes à cadeia, mas, sobretudo, impedindo que as famílias mais pobres acessem alimentos saudáveis e uma alimentação adequada. Ou seja, a comoditização agrava a desigualdade material por processos de natureza econômica meramente representativa (especulativa).

A corporificação pode ser definida como a organização estratégica de atores político-econômicos (de pessoas físicas e jurídicas; públicas e privadas), vinculada ao SAAB, com o objetivo de fortalecer-se enquanto um corpo político-econômico para exercer o controle (das agendas pública e privada), para planejar, organizar, dirigir e controlar as cadeias do sistema alimentar liberal-produtivista agroexportador. É, portanto, um arranjo corporativista do SAAB, com o objetivo de controlar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Desregulação da PSAN e do SISAN, concorrência desleal e empoderamento da subjetivação das empresas, são modos concretos e correntes de controle da soberania alimentar, por corporificação e estes serão analisados.

Com relação ao determinante da subordinação ao poder da propriedade e do mercado será destacado que uma das formas que o SAAB tem de dominar o acesso ao DHAA tem fundamento no modelo que conceituou e classificou o instituto da propriedade no direito civil brasileiro e com o poder (jurídico, político e econômico) que se constituiu e consolidou em torno deste.

O conceito e a classificação do direito de propriedade que foram consagrados no ordenamento jurídico brasileiro é o fundamento para o modelo de atuação política (com consequências econômicas) do poder de subordinação que a propriedade e o atual modelo de mercado (sob a forma do SAAB) possibilitam

implementar para controlar a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Na análise desta espécie de determinante, o objetivo será demonstrar estritamente as principais formas de poder consequentes do poder de subordinação da propriedade e do mercado que produzem efeitos econômicos que violam ou restringem a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, dentre estas as práticas de biotecnologia, de biopirataria e o enfraquecimento/criminalização de movimentos sociais que militam pela promoção da justiça alimentar.

Nas considerações finais serão apresentadas uma sinopse geral das conclusões parciais dos capítulos, a tese, a questão aberta pela pesquisa e que se pretende investigar como passo posterior à defesa do doutorado, algumas contribuições advindas da pesquisa e, por fim, as perspectivas que motivaram a elaboração desta pesquisa e que também servem como horizonte da continuação dela e do trabalho de militância do doutorando na política de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, a tese espera ser uma contribuição para a comunidade acadêmica, na área de concentração de Teoria do Estado e Direito Constitucional, na linha de pesquisa de Direitos Humanos, mas principalmente para os movimentos que militam pela efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil. Oxalá esta pesquisa ajude a identificar os determinantes destes instrumentos, como eles atuam e a encontrar caminhos para a efetividade da justiça alimentar.

2

Dos determinantes jurídicos

A alimentação é um direito humano.³⁶ É o que está determinado nos tratados internacionais, no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988 (CRFB/88) e em algumas normas infraconstitucionais.³⁷ Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), de 2018, o acesso à alimentação adequada como um direito não era, na ocasião, uma realidade para cerca de 10,4 milhões de brasileiros que passam fome e 25,4 milhões de domicílios onde se constatou empiricamente a existência de algum grau de estado de insegurança alimentar (IA).³⁸ Os alimentos e

³⁶ Confira o art. 2º da Lei federal nº 11.346/06. Esta lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e é conhecida como a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). A LOSAN regulamenta a Emenda Constitucional nº 64/10 que inseriu a palavra *alimentação* no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 09 mar. 2021. Id. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 4 fev. 2010. Altera o artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 09 mar. 2021. A alimentação enquanto direito humano, no âmbito dos tratados internacionais, será explorada mais adiante. Mas, o primeiro registro em um documento internacional que consagra a alimentação como um direito humano é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no seu art. 25. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: UNICEF, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

³⁷ Apesar da CRFB/88 reconhecer a alimentação como um direito social e existir um ordenamento jurídico regulador deste direito, é importante salientar a tese proposta por Kelsen, seguida por Ross, de que uma norma poder estar vigente, porém, sem eficácia. Kelsen alerta ainda que, uma norma que nunca e em parte alguma é aplicada e respeitada, isto é, que não é eficaz em certa medida, não será considerada como norma válida (vigente). Cf. KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 8ª ed. 6ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2009. P. 11-12. ROSS, A. **Direito e Justiça**. 2ª edição. Bauru: Edipro, 2007. P. 53-100. Do ponto de vista do formalismo jurídico, o art. 6º da CRFB/88 e a Lei nº 11.346/06 (LOSAN) são dispositivos normativos válidos e vigentes. Porém, a análise crítica destas normas que se fará nesta tese demonstrará que elas possuem limites quanto à sua aplicabilidade (efetividade). Quando se trata da efetividade destas normas, há limites e determinantes sistêmicos e estruturais que atuam em face delas. Como já salientado na introdução, um dos objetivos desta pesquisa é analisá-los e compreender como eles impactam a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do direito humano à alimentação adequada, da Política de Segurança Alimentar e Nutricional e da soberania alimentar).

³⁸ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**: Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 69p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2021. Id. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**: Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 65p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101704.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2021. Id. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no

a alimentação adequada, bens jurídicos que compõem o núcleo do direito humano à alimentação adequada (DHAA), no cotidiano, é experimentado pelos pobres mais como uma “*commodity*” (mercadoria) do que como um direito. Como o objeto de estudo desta tese são os determinantes sistêmicos que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar, este capítulo analisará especificamente aqueles que se consideram ser os principais limites e obstáculos materiais (da fundamentabilidade) e formais (da exigibilidade) que atuam como determinantes jurídicos do DHAA e que obstam a sua eficácia real (efetividade).

De acordo com Tovar, “*la eficacia real de los derechos humanos requiere de un marco juridico y normativo que posibilite su ejercicio, frente al Estado y los particulares.*”³⁹ e⁴⁰ No que diz respeito à importância da fundamentabilidade do DHAA para a sua eficácia real, Buzanello destaca:

O direito à alimentação somente pode alcançar sua profundidade teórica e prática dentro de um modelo democrático de Estado e de sociedade, quando as pessoas e as instituições se sintam comprometidas com esse valor positivo [...]. A admissão jurídica do conceito constitucional de direito à alimentação pressupõe a elasticidade constitucional, precisamente, quanto ao seu objeto material. O direito à alimentação deve ser salvaguardado em função da finalidade da ordem justa, que pressupõem a conformidade da lei com o direito constitucional, advindo do processo constituinte de 1987-1988. O direito à alimentação tem de ser juridicamente fundamentado, tem que empregar os princípios políticos e jurídicos constitucionais, os princípios gerais de direito, o princípio da dignidade humana, da proteção da vida, do estado de necessidade e do devido processo legal.⁴¹ (sic) (grifo nosso)

Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 125p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

³⁹ Cf. TOVAR, L. F. Positivación y protección de los derechos humanos: aproximación colombiana. In: **Criterio Jurídico**, Santiago de Cali, v. 8, n. 2, nov. 2008, pp. 45-72. Disponível em: <<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/306/1125>>. Acesso em: 09 mar. 2021, p. 49. [...] “*a eficacia real dos direitos humanos requer um marco juridico e normativo que posibilite seu exercicio frente ao Estado e aos particulares*”. [tradução nossa].

⁴⁰ Nesta tese, tem-se como pressuposto: 1) que o processo de positivação da tutela de direitos sociais é apenas um *passo* para a sua eficácia real; 2) que as normas de direitos sociais isoladas, dentre estas as do DHAA, principalmente em um contexto neoliberal, não têm *instrumentos jurídicos e políticos adequados* para garantir a sua eficácia e efetividade. Normas de direitos sociais, como as do DHAA, são, portanto, limitadas (pelo contexto político-econômico no qual elas são produzidas e estão inseridas).

⁴¹ Cf. BUZANELLO, J. C. Fundamentos Jurídicos do Direito à Alimentação. In: XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Estado, Globalização e Soberania: o direito no século XXI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. P. 5822-5841. Disponível em: <[s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+\(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/antiores/XVIII+Congresso+Nacional+-+FMU-S%C3%A3o+Paulo+(04%2C+05%2C+06+e+07+de+novembro+de+2009).pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021. P. 5826-5827.

As afirmações de Tovar e Buzanello ilustram a perspectiva positivista de proteção (de um direito humano). Dentro desta perspectiva de tutela estatal e a fim de resguardar a dimensão de direito humano dos alimentos e da alimentação, organismos internacionais e Estados, como o Brasil, promulgaram normas como tratados, convenções, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais com o objetivo de assegurar sua fundamentabilidade e, como consequência, garantir a implementação de instrumentos de exigibilidade, portanto, de efetividade do direito humano à alimentação adequada.⁴²

Apesar da existência de um ordenamento jurídico consolidado no que tange ao DHAA, identifica-se como problema que a situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN), como consequência da injustiça alimentar, cresce, no Brasil e no mundo, ainda que, concomitantemente, cresça a produção de alimentos.⁴³ Um paradoxo que provoca a hipótese, a ser analisada no quarto capítulo, de que, quanto mais o sistema alimentar agroindustrial brasileiro (SAAB) produz alimentos e controla a cadeia do sistema,⁴⁴ mais a fome e a insegurança alimentar e nutricional crescem.⁴⁵ O que conduz a uma das principais perguntas que provocam esta

⁴² A presente tese, dado seu objeto e recortes epistemológicos, não tem interesse primário no aspecto histórico dos marcos legais de proteção do direito humano à alimentação adequada. Como já salientado, importa identificar quais são os limites materiais e formais de tais instrumentos, sob a ótica da efetividade do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Para uma leitura detalhada, sob o viés histórico, do processo de reconhecimento do DHAA e da SAN na legislação internacional e nacional, propõe-se a leitura dos dois primeiros capítulos da tese de doutorado que segue: Cf. RANGEL, T. L. V. **Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste: Encontros, desencontros e vulnerabilidades.** (Tese de Doutorado em Direito). Niterói: UFF, 2018. 539p. Propõe-se também a leitura das teses de doutorado de: THIBES, C. W. **Histórico da militância na consolidação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.** (Tese de doutorado em Direito) Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói: UFF, 2018. 236p. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B4lldltBN94KRU9NclhURVlsZ1E>>. Acesso em: 31 mar. 2021.; PINHEIRO, A. R. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006): atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político.** 236f. (Tese de doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8168/1/2009_AneliserizzolodeOliveiraPinheiro.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021. P. 191.

⁴³ Os dados empíricos desta afirmação serão apresentados no quarto capítulo. Preliminarmente, confira a presente matéria sobre o crescimento concomitante da produção de alimentos e da fome no mundo. Nela, afirma-se que, até o ano de 2050, a produção de alimentos deve crescer em 70%. Disponível em: <<https://www.grupocultivar.com.br/noticias/com-indices-da-fome-em-alta-no-mundo-producao-de-alimentos-deve-crescer-70-ate-2050>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

⁴⁴ Da produção, da distribuição, do acesso e do consumo de alimentos.

⁴⁵ Sobre a correlação entre o modelo de produção de alimentos em larga escala, industrial, e a fome, sugere-se a leitura da presente matéria publicada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), baseada em pesquisas do Professor Timothy A. Wise, que é diretor do Programa de Direitos Alimentares e da Terra no “*Small Planet Institute*”, da Universidade de Cambridge, em Massachusetts (EUA). Disponível em: <<https://mst.org.br/2019/08/01/cresce-a-fome-no-mundo-mas-a-solucao-nao-esta-na-agricultura-industrial/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

pesquisa: *Por que, e como, o Brasil, que é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, notoriamente com dispositivos normativos para a consolidação do DHAA em vigor, com uma política e sistema de segurança alimentar e nutricional (SISAN) consagrados por um sistema normativo, se vê diante do crescimento da fome, da injustiça alimentar e da insegurança alimentar e nutricional de suas cidadãs e seus cidadãos?* Decorrente desta, tem-se a pergunta a ser analisada neste capítulo: *Quais são os principais limites materiais e formais para a efetividade do direito humano à alimentação adequada?*

Neste capítulo parte-se do pressuposto de que o DHAA e seus instrumentos de justiciabilidade são limitados por determinantes jurídicos, políticos e econômicos. Essa limitação é produzida em um contexto de globalização neoliberal onde os Estados nacionais, seus poderes constituídos e o ordenamento jurídico, são controlados por atores econômicos nacionais e transnacionais com uma agenda avessa à efetividade de direitos sociais.⁴⁶ Os limites dos instrumentos de justiciabilidade do DHAA se exacerbam ainda mais quando se trata de um direito humano cuja dimensão e prática de comoditização⁴⁷ é controlada e promovida pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Este tem por objetivo produzir a acumulação por subordinação ampliada e aprofundada do capital⁴⁸ que se materializa mediante determinantes específicos de controle tanto da fundamentabilidade,⁴⁹ quanto da justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada.

A hipótese a ser investigada neste capítulo é que há limites materiais e formais quanto à regulamentação do DHAA que se configuram como determinantes jurídicos que atuam em face daquele. Mais, que estes limites são provocados por

⁴⁶ Cf. HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. 7ª ed., São Paulo: Record, 2005. 501p. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: Ensaios sobre a revolução no século XXI. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017, p. 144. Id. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 212p.

⁴⁷ Esta categoria será analisada mais explicitamente no quarto capítulo.

⁴⁸ Em apartado resumo pode-se dizer que este conceito: 1) é uma prática que se configura como o sistema nervoso central da acumulação do capital; 2) que é ligado ao poder financeiro e estatal, em estreita convivência, ao ponto de formarem o “*nexo Estado-finanças*”; e, 3) subordina processos e cadeias, como a alimentar, com vistas ao controle econômico e político da sociedade. Para aprofundar o conceito, recomenda-se a leitura de: Cf. HARVEY, D. **The Anti-Capitalist Chronicles**. London: Pluto Press, 2020. Id. **A Companion to Marx's Capital**. New York: Verso, 2010. 356p. LUXEMBURGO, R. **A Acumulação do Capital**. 3ª edição. São Paulo: UNESP, 2018. 536p.

⁴⁹ Através do controle do processo legislativo, por meio de organizações como a Frente Parlamentar Agropecuária, no Congresso Nacional.

outros determinantes sistêmicos (econômicos e políticos). Estes, atuando de modo concomitante e imbricado, proporcionam ao SAAB ter a efetividade do controle da cadeia do sistema alimentar, como parte do processo de acumulação por subordinação ampliada e aprofundada do capital. Como consequência, o SAAB passa a ter o controle do exercício da soberania e da cidadania alimentar.⁵⁰

No caso do Brasil, a exacerbação da comoditização dos alimentos e da corporificação, promovida pelo SAAB, conduz a um processo de controle dos poderes constituídos e seus agentes, do processo legislativo e da agenda política com o objetivo de desregular e controlar o acesso ao direito humano à alimentação adequada. No país há dois macrodeterminantes em disputa, em campos opostos: de um lado, o da efetividade do DHAA, perseguido pelos movimentos sociais; e, de outro, o da efetividade da acumulação do capital, promovido pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Este capítulo tem como objetivo identificar e analisar os principais limites materiais e formais do DHAA que, independentemente de governos, atuam como determinantes jurídicos estruturais da sua inefetividade e, como consequência, como eles comprometem a efetividade da política de SAN e, em última instância, da soberania alimentar.

⁵⁰ O conceito de “*cidadania alimentar*” é abordado sob duas perspectivas. A primeira está relacionada com o pleno exercício do DHAA, com a promoção da política de segurança alimentar, da justiça e da soberania alimentar. Nessa linha, propõe-se a leitura de: WELSH, J.; MACRAE, R. Food Citizenship and Community Food Security: Lessons from Toronto, Canada. In: **Canadian Journal of Development Studies**. Vol. 19, 1998. Issue 4: The Quest for Food Security in the Twenty-First Century. Published online 24 Feb. 2011. Pages 237-255. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02255189.1998.9669786>>. Acesso em: 14 mar. 2021. Na rede mundial de computadores há um portal britânico que congrega diversos atores sociais que militam pela cidadania alimentar e a página eletrônica tem esse nome. Recomenda-se visitar e conhecer os trabalhos militantes desenvolvidos por eles no campo da soberania alimentar. Disponível em: <<https://foodcitizenship.info/>>. Acesso em: 14 mar. 2021. A segunda perspectiva sobre o conceito de cidadania alimentar é desenvolvida por Goldberg. Este é considerado o criador do conceito de “*agrobusiness*”. Para ele, a cidadania alimentar significa a adoção de medidas de fortalecimento dos atores que atuam na gestão da cadeia produtiva agroalimentar. Nesse sentido, confira: GOLDBERG, R. A. **Food Citizenship: Food Systems Advocates in an Era of Distrust**. Cambridge: Oxford University Press, 2018. 344p. Nesta tese, o conceito de cidadania alimentar é compreendido como modalidade de exercício do poder constituinte, aqui denominada como *soberania alimentar*, que se constitui para determinar como, quem, para quem e com qual objetivo se produz alimentos e como eles são acessados, com vistas à promoção da efetividade da justiça alimentar.

O estudo dos limites materiais compreenderá a análise de dois tipos de limites (comissivos ou omissivos)⁵¹ da fundamentabilidade material⁵² (do conteúdo jurídico) das normas. Já o estudo dos limites formais compreenderá a análise dos principais determinantes da justiciabilidade,⁵³ enquanto meio de exigibilidade, do direito humano à alimentação adequada.⁵⁴

2.1.

Dos limites materiais (ou da fundamentabilidade material)

Conforme assevera Silva, as normas têm limites, principalmente quanto à sua aplicabilidade.⁵⁵ Daqui em diante analisa-se, nos documentos internacionais e

⁵¹ Os limites materiais podem ser: 1) comissivos ou 2) omissivos. Os comissivos (positivos) estão presentes nas normas ou dispositivos de normas que autorizam ou determinam a realização de atos relativos à efetividade do direito humano à alimentação adequada; já os omissivos (negativos) podem ser identificados quando o legislador deixou de tipificar, proibir e/ou punir determinadas condutas que violam a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

⁵² Importante aqui destacar que esta seção se limita à análise da fundamentabilidade material que é diferente da fundamentabilidade formal. A diferença, a priori, é estabelecida por Alexy. Cf. ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª edição. São Paulo: Renovar, 2001. 446p. Para Sarlet, a fundamentabilidade formal decorre da constitucionalização dos direitos e apresenta as seguintes dimensões: a) as normas de direito fundamental têm superior hierarquia em relação às demais normas do ordenamento jurídico; b) estão submetidas aos limites formais e materiais de revisão e emenda constitucional, previstos no artigo 60 da CF; c) em virtude do disposto no parágrafo primeiro do art. 5º, têm aplicabilidade imediata e vinculam todos os poderes públicos. É chamada formal porque trata de garantias que a própria constituição formal já estabelece. Cf. SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. P. 86-87.

⁵³ Segundo a ABRANDH/FAO, são meios de exigibilidade do DHAA: a política, a administrativa, quase-judicial e a judicial. Por razões de delimitação, optou-se por analisar somente os limites pertinentes à justiciabilidade. Como aqui é reiterado, há diversos determinantes sistêmicos do DHAA e são necessários diversos meios para exigí-lo. Porém, para os fins desta tese, destacam-se os limites relativos à justiciabilidade, por três razões: 1) Porque esta é uma tese de doutorado desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PPGD/PUC-Rio); 2) Porque o doutorando é advogado, militante da política de segurança alimentar e nutricional, desde 1992, com atuação junto ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) onde integra o grupo jurídico que analisa e busca implementar a justiciabilidade do direito humano à alimentação e nutrição adequada. E, além disso, atua como pesquisador do Grupo de Trabalho 1 (sobre o DHAA) da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) e é um dos coordenadores da Rede "*Global Sustainable Future: Progress Through Partnerships Networking Kick-Off Meeting*" que congrega pesquisadores de universidades de todo o planeta que estudam e debatem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da ONU, dentre estes objetivos, o segundo que versa sobre a erradicação da fome e a promoção da agricultura sustentável; 3) Pelo fato do doutorando ter por hipótese que a justiciabilidade, dentre os diversos meios de exigibilidade, é o mais desafiador para a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Cf. ABRANDH. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: ABRANDH, 2007. 95p. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/exigibilidade-dhaa-5363c739f3c70.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

⁵⁴ Para aprofundar as categorias de limites materiais e formais das normas propõe-se: Cf. KELSEN, H. **Op. cit.** 2009. 427p.; ROSS, A. **Op. cit.** 2007. 432p.; HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. 6ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011. 348p.

⁵⁵ Cf. SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012. 319p.

nas principais normas do DHAA no Brasil, quais seriam estes limites que são determinantes da efetividade do direito humano à alimentação adequada.

De acordo com Ballesteros, a função fundamental da positivação reside na transformação ou conversão dos direitos humanos, que são princípios do direito natural, através da sua incorporação no ordenamento jurídico positivo, fundamentalmente no ordenamento jurídico constitucional, em autênticos direitos subjetivos, desde o ponto de vista técnico jurídico, especificando e determinando o seu conteúdo, âmbito e limites, bem como o seu regime de garantia e proteção. No entanto, deve-se notar que a natureza, significado e escopo da positividade tem variado de tempos em tempos, podendo-se distinguir a este respeito:⁵⁶

“a) Una significación práctica: confirmar y afianzar antiguas costumbres y privilegios, sobre la base de una fundamentación histórica, tradicional. Tal fue el sentido de la positivación de los derechos en la historia constitucional inglesa.

b) Una significación filosófica: inspirar, informar y legitimar el derecho positivo, sobre la base de unos principios filosóficos, racionales, de carácter abstracto y universal. Ese fue el sentido de las declaraciones de derechos americanas y francesas de los siglos XVIII y XIX.

c) Una significación normativa: es la propia de las constituciones modernas. En ellas la positivación de los derechos humanos tiene la finalidad fundamental de dotar de validez dogmática y de las correspondientes garantías jurídicas a tales derechos, de modo que sua formulación constituya auténticas normas de derecho positivo. La máxima expresión de esta significación normativa es la representada por el <<principio de aplicación inmediata>> de los derechos humanos constitucionalizados, técnica que inaugura la Ley Fundamental de Bonn.”⁵⁷

É importante destacar esta concepção de significação normativa. Nesta, a validade dogmática e as garantias jurídicas são critérios fundamentais para a

⁵⁶ Cf. BALLESTEROS, A. M. **Sobre el proceso de positivación de los derechos humanos**. In: **Persona y Derecho**, n. 11, 1984, pp. 293-393. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/83564265.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021. P. 301-302.

⁵⁷ a) *Uma significação prática*: confirmar e afiançar antigos costumes e privilégios, sobre a base de uma fundamentação histórica, tradicional. Tal foi o sentido da positivação dos direitos na história constitucional inglesa. b) *Uma significação filosófica*: inspirar, informar e legitimar o direito positivo, sobre a base de uns princípios filosóficos, racionais, de caráter abstrato e universal. Esse foi o sentido das declarações de direitos americanas e francesas dos séculos XVIII e XIX. c) *Uma significação normativa*: é própria das constituições modernas. Nelas, a positivação dos direitos humanos tem a finalidade fundamental de conferir validade dogmática e das correspondentes garantias jurídicas a tais direitos, de modo que sua formulação constitua autênticas normas de direito positivo. A máxima expressão desta significação normativa é a representada pelo ‘*principio da aplicación inmediata*’ dos direitos humanos constitucionais, técnica que inaugura a Lei Fundamental de Bonn. [tradução nossa]. Cf. BALLESTEROS, A. M. **Art. Cit.** 1984. P. 301-302.

positivação dos direitos humanos e conferem a natureza de autêntica norma de direito positivo, para as normas, por exemplo, dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais (DHESC).

Como será demonstrado, havia, e ainda há o problema da significação normativa do sentido e do alcance para o conceito de alimentação principalmente no que diz respeito à sua justiciabilidade. Ou seja, para a efetividade da alimentação adequada como um direito humano e para a consequente promoção da política de segurança alimentar e nutricional, é relevante determinar precisamente o sentido, o alcance, as dimensões, as características, as obrigações correlatas, as condutas pertinentes à definição do bem jurídico, os seus determinantes sistêmicos, as implicações para a sua exigibilidade e, por derradeiro, a sua efetividade.

Assim, importa destacar aqueles que aqui se definem como os principais limites do sentido e alcance da significação normativa quanto à fundamentabilidade do direito humano à alimentação adequada. Procura-se seguir uma sequência cronológica dos marcos legais do DHAA no plano internacional e nacional. Segue-se este itinerário, como uma opção metodológica, porque os instrumentos internacionais mais relevantes, historicamente, foram promulgados anteriormente e, definem, complementam e ampliam o sentido e o alcance da alimentação adequada enquanto bem jurídico consagrado pelas normas protetoras do DHAA no Brasil.

2.1.1.

Dos limites materiais nos instrumentos internacionais

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento internacional no qual o Brasil é signatário desde 1948, é o primeiro instrumento da Organização das Nações Unidas (ONU) a citar a alimentação como um direito:

Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁵⁸ (grifo nosso)

⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: UNICEF, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

A inclusão da palavra alimentação na DUDH, em termos políticos, históricos e jurídicos é um avanço para a promoção do direito humano à alimentação adequada. Porém, o primeiro limite de fundamentabilidade que se identifica neste instrumento é a abstração e o universalismo.⁵⁹ Sabe-se que abstração e universalismo são características formais das normas.⁶⁰ Ocorre que, no regime capitalista, a alimentação é uma categoria cuja dimensão de “*commodity*” tem efeitos econômicos mais imediatos do que a dimensão de direito humano. O que acaba requerendo mediações, como o processo de regulamentação, para explicitar o conteúdo do direito preconizado e lhe dar efetividade, porque normalmente as normas da DUDH são internalizadas como dispositivos de norma constitucional de natureza programática, com eficácia limitada.⁶¹

Golay destaca que, desde 1948, dois argumentos sempre foram apresentados para contestar a justiciabilidade do DHAA: primeiro, que o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados não estariam claramente formulados, nem precisamente definidos, o que não permitiria a um órgão judiciário determinar, em caso concreto que lhe é submetido, se aquele direito foi violado ou não. Segundo, um órgão judiciário, na atual forma de fundamentabilidade material do DHAA, principalmente em âmbito internacional, não poderia controlar o respeito àquele direito pois sua natureza não o permitiria. Isto porque os próprios documentos internacionais consideram que ele é um direito que se realiza progressivamente, o que se prestaria muito mal a um controle judiciário, e sua realização, mesmo progressiva, implicaria orçamentos consideráveis, que somente podem ser

⁵⁹ Oliveira destaca que determinadas categorias contidas em documentos internacionais ou diplomas legais como a palavra *alimentação*, geram inúmeros equívocos, a depender de quem interpreta o conceito. Por exemplo, acerca do conceito de *segurança alimentar* há interpretações diversas e diametralmente opostas quando de um lado o intérprete é ligado à agroindústria alimentar e, de outro, quando é ligado aos movimentos de justiça alimentar. Nesse sentido, seria relevante a explicitação do alcance e do sentido da categoria, ainda mais quando esta é citada pela primeira vez em um documento ou em um texto normativo que pretenda produzir efeitos coletivos para a efetividade de determinado direito como o direito humano à alimentação adequada. Cf. OLIVEIRA, L. C. **O Direito Humano à Alimentação Adequada sob uma rede conceitual**: por possibilidades interpretativas não estatizantes. (Dissertação de Mestrado em Direito). Juiz de Fora: UFJF, 2019. 112p.

⁶⁰ Cf. MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 9ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. 1648p.

⁶¹ Cf. SILVA, J. A. **Op. Cit.** 2012.

decididos pelos demais poderes constituídos.^{62 e 63} Porém, segundo Golay, alguns países, através de algumas jurisprudências, conseguiram avançar no sentido de aplicar uma interpretação mais favorável à efetividade do direito humano à alimentação adequada.⁶⁴

A ausência de uma definição normativa precisa e imperativa acerca do alcance e do significado da alimentação como um direito humano permite que o SAAB manipule não só o sentido ideológico/conceitual, mas principalmente o mercadológico.⁶⁵ Uma norma sem uma delimitação precisa e concreta do significado da alimentação como um direito humano, aliada à ausência de determinações de obrigações e condutas para a exigibilidade de tal direito, redundando em uma mera carta de intenções, sem efeito prático para a sua efetividade e

⁶² Cf. GOLAY, C. **Direito à Alimentação e Acesso à Justiça**: Exemplos em nível nacional, regional e internacional. Roma: FAO, 2009. 68p. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/k7286p/k7286p.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021. Esta obra é baseada na tese de doutorado da autora e é uma das principais obras referentes à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada.

⁶³ Vários países, dentre eles a Polônia, defenderam essa posição, sobre a justiciabilidade do direito à alimentação, durante a elaboração do Protocolo facultativo relativo ao PIDESC. Na doutrina, cita-se Dennis e Stewart para quem: “*A strong case can be made that further clarification and elucidation of the rights and obligations set forth in the ICESCR are vital to promoting greater respect and to achieving more effective implementation of that Covenant. That type of analysis – which has yet to be done – is nevertheless an essential first step before any of those rights can be said to be justiciable in any meaningful sense*”. “*Pode-se argumentar que um maior esclarecimento e elucidação dos direitos e obrigações estabelecidos no PIDESC são vitais para promover um maior respeito e alcançar uma implementação mais eficaz desse Pacto. Esse tipo de análise - que ainda não foi feita - é, no entanto, um primeiro passo essencial antes que qualquer um desses direitos possa ser considerado com justiciabilidade em qualquer sentido significativo.*” (Tradução nossa). DENNIS, M. J.; STEWART, D. P. Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? In: **American Journal of International Law**, Vol. 98, July 2004, P. 465-466. Esse argumento foi também apresentado por vários Estados durante as negociações do Protocolo facultativo relativo ao PIDESC. Cf. **Ibid.** P. 467.

⁶⁴ Cf. GOLAY, C. **Op. Cit.** 2009. P. 10.

⁶⁵ Um exemplo é quando a rede varejista vende a ideia, por meio de publicidade, de que os supermercados são lugares onde se ofertam grande variedade de alimentos e marcas onde o consumidor teria a pretensa liberdade de optar pelo alimento que ele deseja adquirir. Na verdade, como se sabe, a oferta de alimentos nos super e hipermercados é condicionada por acordos prévios com fornecedores que pagam pelo direito de ter exclusividade na oferta de seus produtos nas prateleiras para obter uma ampliação do seu “*market share*” perante o mercado consumidor. Essa estratégia de venda é denominada na verdade como “*share de gôndola*”. Disponível em: <<https://clubedotrada.com.br/blog/share-de-gondola/>>. Acesso em: 08 out. 2021.

exigibilidade.⁶⁶ Os direitos sociais, nesta perspectiva, em especial no Brasil, conforme Lins, são “*formalmente reconhecidos e veladamente negados*”.⁶⁷

O segundo limite identificável, no âmbito específico da DUDH, que se pode destacar, é que este instrumento, por não ser um documento legal, é não-vinculante.^{68 e 69} Alguns dos tratados e instrumentos que tratam da alimentação, no âmbito internacional, como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC),⁷⁰ somente tornaram-se vinculantes com a promulgação de novos instrumentos, normas e através de políticas de Estados. A DUDH é apenas um marco referencial para os Estados aderirem às propostas consignadas naquele documento, porém, não tem o poder de obrigá-los a implementarem os direitos ali consignados.

É importante salientar que as únicas obrigações de fato assumidas pelos Estados ao ratificarem os tratados internacionais de direitos humanos são: 1) enviar relatórios periódicos para os Comitês; 2) sujeitar-se a uma eventual investigação sobre a situação dos direitos humanos em seu território; 3) implementar os princípios de Paris.⁷¹

⁶⁶ Nesse sentido, faz-se necessário recuperar a clássica definição de Kelsen sobre o que é uma norma: “Com o termo “norma” se quer identificar que algo deve ser ou acontecer, especialmente que um homem se deve conduzir de determinada maneira. (...) “Norma” é o sentido de um ato ou através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência de alguém. (...) Na verdade, a norma é um dever-ser e o ato de vontade de que ela constitui o sentido é um ser.” (sic) Cf. KELSEN, H. **Op. Cit.** 2009. P. 5.

⁶⁷ Cf. LINS, L. C. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 46 n. 182. abr./jun. 2009. P. 51-74.

⁶⁸ Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. P. 68.

⁶⁹ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 1969, surgiu da necessidade de disciplinar, e regular o processo de formação dos tratados e sua obrigatoriedade perante os Estados signatários. O Brasil até a presente data não o ratificou. Cf. NOVO, B. N. O Brasil e os Tratados Internacionais. In: **Revista Âmbito Jurídico**. Nº 164, Ano XX, setembro/2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-165/o-brasil-e-os-tratados-internacionais/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

⁷⁰ BRASIL. Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 jul. 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 30 mar. 2021.

⁷¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 19.921/54, de 03.03.1992, da Comissão de Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/PORT-triptico-INDH-final.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2021. De acordo com os Princípios de Paris as instituições de Direitos Humanos devem ter atribuição, entre outras coisas, para: a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos Direitos Humanos; b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação; c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais e assegurar sua implementação; d) assistir na formulação de programas para o ensino e a pesquisa em Direitos Humanos e participar de sua

O terceiro limite identificável da DUDH é a indeterminação da conduta devida.⁷² A ausência da definição precisa e concreta do conteúdo é o primeiro determinante relativo à fundamentabilidade dos DHESC,⁷³ dentre estes, do direito humano à alimentação adequada.

Courtis e Abramovich salientam que quando uma constituição ou um tratado estabelecem dispositivos referentes aos mais diferentes tipos de direitos sociais, fazer a definição de quais são exatamente as prestações e abstenções (conteúdo) devidas por cada tipo de direito é uma tarefa difícil.⁷⁴ Assim, a indeterminação da conduta devida constitui-se como um determinante à justiciabilidade dos DHESC “*uma vez que a exigência de um direito de âmbito judicial supõe a determinação de seu descumprimento – extremo que torna impossível se a conduta devida não é inteligível*”.⁷⁵ Tal obstáculo enseja a formação de algumas observações.

Para Courtis e Abramovich, a indeterminação do conteúdo dos direitos não se trata somente de um limite encontrado nos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Os direitos civis e políticos também são atingidos pela falta de especificação. Questões sobre a significação da propriedade, o significado de regulamentação razoável e até onde vai o alcance da noção de igualdade, são completamente indeterminadas. Porém, não impediram o reconhecimento da

execução em escolas, universidades e círculos profissionais; e) dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e de órgãos da imprensa.

⁷² A categoria foi introduzida por Courtis e por Abramovich como forma de identificar limites no conteúdo dos DHESC que afetam, principalmente, a justiciabilidade. Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2ª edição. Madrid: Trotta, 2004; Id. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Prólogo de Luigi Ferrajoli. 2ª edição. Madrid: Trotta, 2004. P. 120-121; Id. **Direitos sociais são exigíveis**. Dom Quixote: Porto Alegre, 2011; ABRAMOVICH, V. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. In: **Revista Internacional dos Direitos Humanos**, ano 2, n.2. P.188-223, 2005; COURTIS, C. Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social. In: SOJO, A. (comp.). **Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía**. FLACSO-México/Fontamara, México, 2006; Id. **Los derechos económicos, sociales y culturales: Contribución a Historia de los Derechos Fundamentales**, Universidad de Buenos Aires/Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.d., inédito; Id. **El aporte de los sistemas internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra. s.d., inédito; Id. **Crerios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração**. In: NETO, C. P. S.; SARMENTO, D. (Coord.) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. P. 487–513.

⁷³ Cf. STRAPAZZON, C. L.; QUADROS, F. G. **A exigibilidade dos direitos sociais: uma primeira análise da teoria de Christian Courtis**. 28p. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=1fcd4d0ad75c6f5c>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁷⁴ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2004. P. 122.

⁷⁵ IDEM. **Op. Cit.** 2011. P. 153.

exigibilidade judicial dos direitos civis e políticos.⁷⁶ Essa constatação de que aos direitos de liberdade (civis e políticos) reconhece-se muito mais eficácia e aplicabilidade, faz com que Clève fale de “*nominalidade*” para os direitos sociais e, em contraposição, de “*normatividade*” para os direitos de liberdade.⁷⁷

O segundo determinante identificado por Courtis e Abramovich, relativo à indeterminação de conduta devida, refere-se à falta de especificação das normas que definem o conteúdo de um direito, para eles esse é um procedimento típico adotado pelas normas constitucionais ou de tratados dos direitos humanos, pois são normas que se caracterizam pela generalidade. Assim, este limite seria um desdobramento do primeiro (abstração e universalismo). De outro lado, se as constituições e tratados de direitos humanos optarem por fazerem o detalhamento excessivo dos direitos ou princípios, tal procedimento é visto como incompatível com a função principal a ser exercida por esses institutos normativos.⁷⁸

Para Courtis e Abramovich, a especificação da conduta devida, por via regulamentar, jurisprudencial ou dogmática, constitui um meio instrumental para a determinação do conteúdo dos direitos.⁷⁹ Mas limita-se a isso: a ser um *meio*, ou seja, algo que se reduz ao campo hermenêutico do direito, mas que do ponto de vista normativo não imputa obrigação. Somando-se a essas formas de determinabilidade semântica dos direitos sociais, encontra-se a determinação fática, como argumentam os autores supracitados:

[...] em muitas perspectivas, em que pese a conduta devida pelo obrigado não estar especificamente regrada por um texto normativo, faticamente (sic) só existe um ou um número limitado de cursos de ação, garantia ou satisfação determináveis a respeito do direito em questão⁸⁰.

Quanto à denominada determinabilidade fática, “*a discricionariedade do Estado para optar entre os cursos de ação alternativos está claramente limitada*”.⁸¹ A limitação é dada por meio dos instrumentos internacionais de DHESC, que adotam como técnica de redação a descrição do resultado devido a ser alcançado.⁸²

⁷⁶ Cf. **Ibid.** P. 153.

⁷⁷ Cf. CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: RT, 1999. P. 210.

⁷⁸ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 156.

⁷⁹ Cf. **Ibid.** P. 157.

⁸⁰ Cf. **Ibid.** P. 157.

⁸¹ Cf. **Ibid.** P. 157.

⁸² Cf. **Ibid.** P. 157.

Em determinados casos concretos a conduta devida estará determinada pela inexistência de métodos alternativos para a aplicação do direito. Por exemplo, é o caso da mortalidade infantil por contágio de uma doença ou a proliferação de uma doença endêmica ou epidêmica cuja prevenção somente será possível através da administração de vacina específica.⁸³ Nesse caso, é evidente que não resta alternativa a não ser a de realizar a disponibilização de vacinas para o combate da mortalidade infantil.

Outros exemplos, apontados por Courtis e Abramovich, para essa hipótese, estão relacionados às questões como a produção de alimentos, de medicamentos ou vacinas e a redução de taxa de analfabetismo. Para a superação desse obstáculo Courtis e Abramovich, adotando a postura de autocontenção, salientam que o juiz não teria a obrigatoriedade de determinar condutas a serem adotadas pelo Executivo. Contudo, os magistrados podem realizar análises acerca das escolhas feitas pelo Executivo na satisfação de um direito social, e por meio de juízos razoáveis e adequados, examinar a idoneidade das políticas públicas empregadas no desenvolvimento dos direitos sociais e estender ou determinar para outros grupos as escolhas já tomadas pelo Executivo.⁸⁴

Entre a promulgação da DUDH e a EC nº 64/10 há um alargamento do conteúdo do alcance da significação da alimentação enquanto um direito humano quanto às suas dimensões e características. Porém, com alguns dos mesmos limites e determinantes que já foram apontados acima e que, adiante, pretende-se destacar.

Após a DUDH, a ONU promulga a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, de 1951, que nos artigos 20 e 23, de modo implícito, estabelece o tratamento isonômico entre os refugiados e os nacionais, mas não cita explicitamente a palavra “*alimentação*”.⁸⁵

Ato contínuo, em 1966 é promulgado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que só entrou em vigor dez anos depois que foi ratificado. Este foi o primeiro tratado que aprofundou o sentido e o alcance do DHAA, estabelecendo caráter vinculante para os Estados que o ratificaram. Este

⁸³ Cf. **Ibid.** P. 158.

⁸⁴ Cf. **Ibid.** P. 158.

⁸⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 11 mar. 2021. P. 10.

caráter vinculante se caracteriza através das suas disposições que, de forma literal, obrigam juridicamente os Estados a implementarem, em suas leis internas, disposições sobre os DHESC. A alimentação está consagrada no art. 11:

Artigo 11

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

2. 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 da 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.⁸⁶ (grifo nosso)

O PIDESC, através do dispositivo supracitado, do ponto de vista histórico dos diplomas legais internacionais, consagra duas dimensões do DHAA (que obrigam os Estados a adotarem as “*medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito*”:⁸⁷ 1) a de todas as pessoas e famílias terem acesso à alimentação; e, b) o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao “*abrigo da fome*”.⁸⁸ Há de se destacar que o DHAA é colocado como condição de “*existência*” e de “*vida suficiente*” e que, a consecução deste direito, somente se dá

⁸⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrada em vigor na ordem internacional: 3 de janeiro de 1976, em conformidade com o artigo 27º, P. 5-6. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁸⁷ Ver item 1 do art. 11 do PIDESC. Cf. *Ibid.*

⁸⁸ JUSIDMAN-RAPOPORT, C. El derecho a la alimentación como derecho humano. In: **Salud Pública de Mexico**, Ciudad de Mexico, v. 56, supl. 1, 2014. P. 86-91. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

“através das medidas necessárias, incluindo programas concretos”⁸⁹ como o determinado na alínea “b” de “assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais”.⁹⁰

Para Ledesma o parágrafo 2º do artigo 11 do PIDESC não esgota as obrigações do Estado em matéria de alimentação e sustentou que, além de não restringir o alcance do DHAA, defendeu que o dispositivo consagrou o direito à alimentação adequada:

*“Con el párrafo 2 del art. 11 del Pacto no se pretende restringir los alcances del derecho a la alimentación de sus aspectos más urgentes – la necesidad de estar protegido contra el hambre –, sin reducirlo a un nivel mínimo de subsistencia; en realidad, lo que consagra es el derecho a una alimentación adecuada, que sea suficiente para desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. Eliminar el hambre es lo primero; pero, obviamente, allí no se agotan las obligaciones del Estado en materia de alimentación.”*⁹¹

Porém, três pontos críticos aqui devem ser destacados: primeiro, em nenhum momento o PIDESC cita explicitamente a categoria “*alimentação adequada*”. Chama-se a atenção para esta questão semântica porque o conceito de alimentação adequada tem implicações econômicas e jurídicas e o PIDESC não entrou nesse mérito.

Segundo, que o conceito de alimentação como um direito social fica caracterizado como norma programática nos tratados internacionais e nas constituições. Ou seja, designa prestações positivas dos Estados, obrigações de fazer programático-orçamentárias para a promoção do direito consignado e, por outro turno, não prevê “*obrigações negativas*”, no sentido de proibições. O PIDESC, ainda que avance na significação do DHAA e também do ponto de vista

⁸⁹ Ver item 2 do art. 11 do PIDESC. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais...** 1966.

⁹⁰ Frise-se que este texto é o único, no âmbito dos tratados internacionais da ONU, a usar a expressão “*repartição equitativa*” ao referir-se a um determinado bem jurídico. Cf. FERRAZ, M. A. **Direito à Alimentação e Sustentabilidade**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: USP, 2013. 189p. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/.../dissertacao_Mariana_de_Araujo_Ferraz.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁹¹ Cf. LEDESMA, H. F. Las dimensiones jurídicas del derecho a la alimentación. In: Seminário “El Derecho a la Alimentación como derecho fundamental”. Caracas, **ANAIS...**, 12-14 jul. 1996, p. 74-75. “*Com o parágrafo 2º do art. 11 do Pacto, não se pretende restringir o alcance do direito à alimentação de seus mais urgentes – a necessidade de estar protegido contra a fome –, sem reduzi-lo a um nível mínimo de subsistência; na realidade, o que se consagrada é o direito a uma alimentação adequada, que seja suficiente para desenvolver-se plenamente e conservar suas facultades físicas e mentais. Eliminar a fome é o primeiro; porém, obviamente, ali não se esgotam as obrigações do Estado em matéria de alimentação.*” (tradução nossa).

jurídico-obrigacional (vinculante), não tipifica determinadas condutas – proibitivas – e, portanto, não designa nenhuma imputabilidade processual-penal que poderia constituir a condenação de um Estado ou demais atores privados, por exemplo, em órgãos judiciais, por omitir-se ou ser comissivo quanto à efetividade do direito humano à alimentação adequada. O que caracteriza, portanto, um determinante de inadequação da conduta devida.

Terceiro, conforme destacado por Piovesan, ao contrário do que se verifica no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), cuja exigência de reconhecimento e eficácia dos direitos devem se dar de forma imediata,⁹² de acordo com o §1º do artigo 2º e 3º do PIDESC, os direitos neles contidos serão assegurados “*progressivamente*” pelos Estados. A natureza programático-diretiva dos direitos sociais regulados nos tratados e constituições possibilitam uma grande margem de discricionariedade ao administrador que, em casos de omissão legislativa, poderá não se ver obrigado a implementar a aplicabilidade imediata dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Após o PIDESC, tem-se a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (DUEFD), em 1974.⁹³ Esta pouco avança com relação aos demais instrumentos e ao direito humano à alimentação adequada. Dois destaques podem ser dados a esta declaração: O primeiro é quando ela trata do direito inalienável das pessoas de estarem livres da fome e da “*má-nutrição*”. O segundo é quando destaca que a realização do DHAA está associada a adequação da cadeia dos sistemas alimentares que devem prover alimentos com “*preços razoáveis*” e livre de pressões políticas e econômicas. A alimentação, entendida radicalmente

⁹² Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/caju/tratados.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021. “*Artigo 2º. 1. Cada um dos Estados-Signatários no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem no seu território e estejam sujeitos à sua jurisdição, os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social [omissis]. Artigo 3º. Os Estados-Signatários no presente Pacto comprometem-se a garantir a homens e mulheres a igualdade de gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto.*”

⁹³ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição**. Adoptada a 16 de novembro de 1974 pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada nos termos da resolução 3180 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1973. Disponível em: <<http://direitoshumanos.gddc.pt/316/IIIPAG3162.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

como um direito humano, não deveria ter seu acesso determinado pelo “*preço*”.

Veja-se o trecho da declaração:

O bem-estar dos povos do mundo depende em grande medida de uma adequada produção e distribuição de alimentos, bem como do estabelecimento de um sistema de segurança alimentar mundial que assegure uma adequada disponibilidade de alimentos, a preços razoáveis, em todas as circunstâncias, independentemente de flutuações e caprichos periódicos da meteorologia e livre de pressões políticas e econômicas, devendo assim facilitar, entre outros aspectos, o processo de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento. (grifo nosso)⁹⁴ (grifo nosso)

Para Hoyos e D’Agostini, embora a DUEFD se proponha a ser um instrumento para o estabelecimento de novas relações econômicas internacionais mais equânimes e justas, na realidade a declaração deve ser entendida como um instrumento de legitimação da revolução verde e conseqüentemente de tudo aquilo que ela proveu para o atual regime alimentar – caracterizado pela neoliberalização da agricultura e os efeitos do duplo “*standard*” que dominam o comércio agrícola internacional: “*protecionismo para o Norte e comércio aberto para o Sul*”.⁹⁵ Nesse sentido, para as pesquisadoras supracitadas, a categoria de segurança alimentar (SA) esteve associada a uma concepção de consumo que politicamente é vista sob a dependência do sistema alimentar a nível global, em conjunto com medidas econômicas que o fortalecem, como a abertura das fronteiras comerciais e a supressão de barreiras que possibilitam o aumento da capacidade de compra de alimentos. Ainda, segundo as autoras:

A DUEFD de 1974 evidencia que a forma que se apresentou a crise alimentar dos anos setenta foi uma das justificativas para impulsionar e fortalecer a indústria agroalimentar internacional, expandir a revolução verde com financiamento da ONU e entrelaçar as economias por meio de uma “nova ordem econômica internacional” em que os “países em desenvolvimento” pudessem participar.⁹⁶ (sic)

Outro limite da DUEFD é que, assim como a DUDH, ambas não têm natureza de norma. Não sendo, portanto, vinculante, caracterizando-se como mera “*obrigação moral*” conforme reconhecido pela própria ONU:

⁹⁴ **Ibid.**

⁹⁵ Cf. HOYOS, C.; D’AGOSTINI, A. Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: Convergências e divergências. In: **Revista NERA** – Nº 34. P. 174-198. Jan./Abr. 2017.

⁹⁶ **Ibid.** P. 179.

Os instrumentos internacionais não vinculantes fornecem orientações e princípios e impõem obrigações morais aos Estados signatários, mas estes não estão juridicamente obrigados a cumprir estas disposições. Apesar disso, têm contribuído significativamente para o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos. Eles revestem a forma de declarações, recomendações ou resoluções. (grifo nosso)⁹⁷ (grifos nossos)

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher,⁹⁸ de 1979, e a Convenção sobre os Direitos da Criança,⁹⁹ de 1989, são vinculantes e reconheceram a alimentação como um direito.¹⁰⁰ Mas seguem na mesma perspectiva de indeterminação da conduta devida, dos documentos anteriores.

Em 1996 é promovida a Cúpula Mundial da Alimentação (CMA). Como resultado dela tem-se dois instrumentos relevantes para a ampliação do alcance e do sentido do DHAA e da SAN, mas que também não possuem natureza vinculante. Um destes instrumentos é a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar mundial e o outro é o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA).¹⁰¹ Reconhece-se que ambos os instrumentos avançam ao estabelecer compromissos, metas, objetivos e ações para a implementação de um objetivo comum dos países signatários da Declaração de Roma, que seria a segurança alimentar mundial, assim entendida pelo Plano de Ação, na ocasião:

Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.¹⁰²

⁹⁷ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED STATES. **Caderno de Trabalho sobre o Direito à Alimentação**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021. P. 03.

⁹⁸ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979**. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

⁹⁹ Cf. Id. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.pt>>. Acesso em: 13 mar. 2021. Ver artigos 24 e 27 da Convenção.

¹⁰⁰ No Brasil, a conjugação dos direitos da criança e do adolescente com a alimentação, redundou no fortalecimento de política relevante para a segurança alimentar e nutricional que é a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), do Ministério da Saúde, para monitorar o estado nutricional das crianças entre zero e seis anos de idade. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/programas/pnae>> e <<https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁰¹ Disponíveis em: <<http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

¹⁰² **Ibid.**

Como desafios para a promoção da SAN, a Declaração e o Plano de Ação indicam que há um cenário contraditório envolvendo o DHAA, uma vez que, apesar da produção alimentar ter crescido substancialmente, há: a) dificuldades de acesso aos alimentos; b) insuficiência na renda a nível familiar e nacional, para a aquisição dos alimentos; c) a instabilidade na oferta e na demanda; d) catástrofes naturais causadas pelo ser humano; e que estes desafios têm características globais mas que aumentam dramaticamente em algumas regiões do planeta.¹⁰³

Mais uma vez, um dos documentos da ONU aponta para a dimensão de direito humano que a alimentação tem, mas, ainda que de modo implícito, considera que o acesso aos alimentos é algo que depende da monetização. Isto porque o alimento, na prática, para o sistema alimentar em escala global, é mercadoria e não direito, muito menos bem comum. Inclusive, conforme sustenta Alencar, a CMA não conseguiu nem mesmo lograr êxito em ter um consenso sobre a meta completa da erradicação da fome. Foi definido, modestamente, pelo Plano de Ação: “*reduzir o número de desnutridos à metade, até o ano de 2015*”.¹⁰⁴

Em 1999 o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, através do *Comentário Geral nº 12*,¹⁰⁵ ampliou o alcance e o significado do DHAA, contido no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Comentário tem quarenta e um parágrafos que consolidam substancialmente a perspectiva intersectorial do DHAA, com as dimensões dos direitos humanos e com a justiça social. Destes, destaca-se o parágrafo 6º que aborda o que é denominado como “*conteúdo normativo do art. 11, parágrafos 1º e 2º*”:

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

¹⁰³ **Ibid.**

¹⁰⁴ **Ibid.**

¹⁰⁵ Cf. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral número 12: O Direito Humano à Alimentação** (art. 11). 26 abr.-14 mai. 1999, Genebra. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não.¹⁰⁶

O parágrafo supracitado contempla determinantes relevantes para a promoção do DHAA: a equidade de gêneros, a proteção àqueles que sem encontram em situação de vulnerabilidade etária, e o acesso físico ou econômico, “*ininterrupto*”, aos meios para obter-se a alimentação. Salienta também que a interpretação do DHAA não pode ser estrita ou restritiva, nem que se contempla o acesso à alimentação como um pacote mínimo de nutrientes. Porém, que a realização do DHAA é “*progressiva*” e que os Estados têm a obrigação de implementar ações para “*aliviar a fome*”.

Conforme destacado por Valente, o Comentário Geral nº 12 é um passo, ainda que limitado, para a consolidação do direito humano à alimentação adequada.¹⁰⁷ Porém, além de não incorporar a questão étnica, na qual as principais experiências de injustiça alimentar são experimentadas pelos afrodescendentes e indígenas no Brasil, por exemplo, não adentra em questões como a revolução verde que, já na ocasião, era bastante comprometedor da sustentabilidade ambiental. Ademais, a expressão final “*aliviar a fome*” é contraditória com a perspectiva que já existia, à época, sobre o direito humano à alimentação adequada. Além de soar caridade, coloca o Estado na condição de sujeito. O que ia de encontro à perspectiva do DHAA que já era vigente e consolidada. A fome não é uma experiência que deva ser “*aliviada*”, mas sim eliminada, com a efetividade do DHAA e elevando aqueles que são vítimas da injustiça alimentar à condição de titulares e sujeitos do direito, praticando a soberania e a cidadania alimentar.

Ziegler, um dos principais organizadores da redação do Comentário nº 12 e Primeiro Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos sobre o direito à alimentação, através de Documento Oficial anexado à Resolução nº 2000/10, da Comissão de Direitos Humanos, estabeleceu uma definição sobre DHAA, ainda corrente:

O direito à alimentação consiste no direito de ter um acesso regular, permanente e livre, seja diretamente, por meio de aquisições monetárias, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente

¹⁰⁶ **Ibid.**

¹⁰⁷ VALENTE, F. L. S. Fome, Desnutrição e Cidadania: inclusão social e direitos humanos. In: **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, jan.-jun. 2003, pp. 51-60. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/08.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021. P. 54.

adequada e suficiente, implicando na correspondência às tradições culturais do povo de que o consumidor é oriundo, bem como assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna.¹⁰⁸

Para Ziegler, a segurança alimentar é o princípio do DHAA,¹⁰⁹ com fundamento no parágrafo primeiro do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.¹¹⁰ Já o parágrafo 8º do Comentário Geral nº 12, aponta os elementos constitutivos do conteúdo essencial do direito à alimentação, ao estabelecer que: a disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura, bem como a acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos.¹¹¹ Portanto, disponibilidade,¹¹² satisfação de necessidades dietéticas, sustentabilidade, adequação à cultura local,¹¹³

¹⁰⁸ ZIEGLER, J. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001: El Derecho a la Alimentación. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Disponible em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/38/PDF/G0111038.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2021, p. 3. “*En su resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar por un período de tres años un relator especial sobre el derecho a la alimentación. El Relator Especial somete aquí su primer informe cuyo objetivo es modesto: presentar a la Comisión una relación de los problemas que deben examinarse y un plan de trabajo para los dos próximos años. ¿Cómo definir el derecho a la alimentación? El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida física y psíquica, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.*”

¹⁰⁹ Nesta tese, em especial no terceiro capítulo, defende-se que a segurança alimentar, assim como descrito no art. 3º da LOSAN, é um direito e que a soberania alimentar é que é o princípio do DHAA e da política de segurança alimentar e nutricional.

¹¹⁰ Cf. **Ibid.**

¹¹¹ Cf. CDESC. **Op. Cit.** 1999.

¹¹² Importante aqui destacar a publicação feita pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em 2012, ao citar Schutter (Relator Especial para o DHAA da ONU), na ocasião: “*Garantir o direito à alimentação significa garantir a possibilidade de se alimentar diretamente de terras produtivas, ou através de outros recursos naturais ou comprar alimentos. Isto implica assegurar que o alimento esteja disponível, acessível e seja adequado. Disponibilidade está relacionada com a existência de alimento suficiente no mercado para suprir as demandas.*” (grifo nosso) - Mesmo que avance no sentido de afirmar que o DHAA está associado ao direito de se alimentar diretamente de terras produtivas, o relator erra ao estabelecer um limite que associa a disponibilidade à existência de “*alimentos suficientes no mercado*”. Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Caderno SISAN 01/2012: A Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada.** Tradução do Relatório de Olivier de Schutter – Relator Especial da ONU para o direito à Alimentação. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan2012.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021. P. 14.

¹¹³ O significado preciso de “*adequação*” é em grande medida determinada pela prevalência de aspectos sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, enquanto a “*sustentabilidade*” incorpora a noção de longo prazo. Cf. FERRAZ, M. A. **Direito à Alimentação**

acessibilidade¹¹⁴ e não-intervenção nos demais direitos humanos, para alguns autores, são elementos constitutivos da alimentação adequada.

Recine e Leão, a partir do Comentário Geral nº 12, entendem que são elementos constitutivos da alimentação adequada: a diversidade; a adequação nutricional; ser livre de contaminantes, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados; acesso a recursos financeiros ou naturais como terra e água; acesso à informação, respeito e valorização da cultura alimentar; realização de outros direitos; e, por fim, qualidade sanitária. Neste sentido, veja-se a figura por elas proposta, abaixo:¹¹⁵

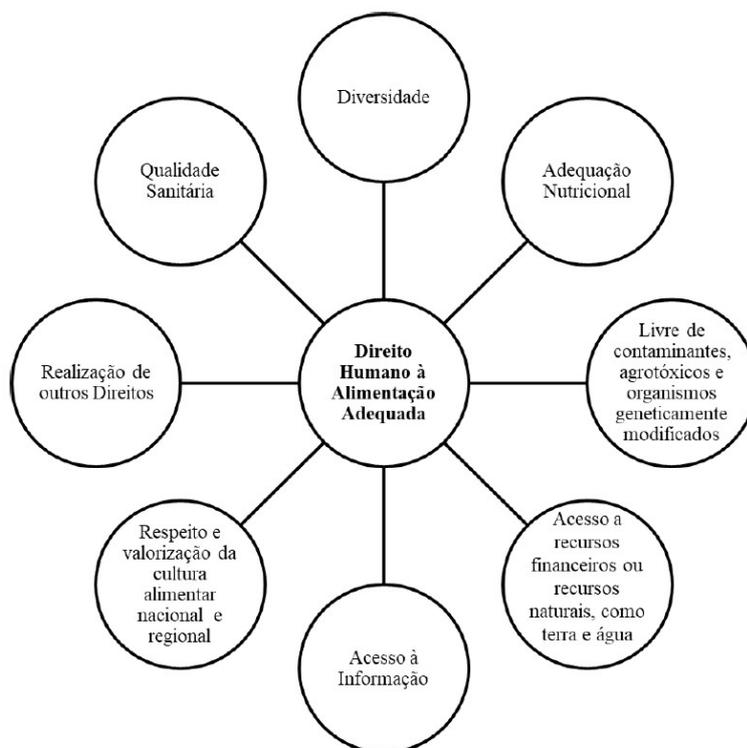


Figura 1 - Elementos Constitutivos do Conteúdo Essencial do DHAA. Fonte: Leão e Recine (2011)

e Sustentabilidade. (Dissertação de Mestrado) – USP, São Paulo, 2013. 189p. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/.../dissertacao_Mariana_de_Araujo_Ferraz.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

¹¹⁴ A acessibilidade implica acesso tanto físico quanto econômico: acessibilidade física significa que o alimento deve estar acessível a todas as pessoas, inclusive aos fisicamente vulnerabilizados como crianças, idosos ou pessoas com deficiência; acessibilidade econômica significa que o alimento deve ser economicamente acessível sem comprometer outras necessidades básicas como educação, assistência médica ou habitação. Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** P. 14.

¹¹⁵ Cf. LEÃO, M. M.; RECINE, E. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: TADDEI, José Augusto et al (org.). **Nutrição e Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011. P. 477.

Conforme salientado por Rangel, as obrigações correlativas dos Estados, a exemplo do DHAA, não se encontravam definidas no momento da adoção do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.¹¹⁶ Golay, porém, com relação às obrigações correlativas dos Estados, enfatiza que: “elas foram desde então, principalmente graças aos trabalhos de Eide, do CDESC, e do Relator especial sobre o direito à alimentação, um dos principais avanços do Comentário Geral”.¹¹⁷ No Comentário Geral nº 12 foi retomada a definição apresentada pelo CDESC e acrescentou-se vários elementos sobre a definição das obrigações. As obrigações correlativas dos Estados encontram-se divididas em jurídicas gerais, previstas nos artigos 2º e 3º do PIDESC, e as obrigações jurídicas específicas dos Estados de respeitar, de proteger e de fazer cumprir esses direitos. Piovesan, esquematicamente, através da figura abaixo, ilustra a correlação de tais obrigações:¹¹⁸

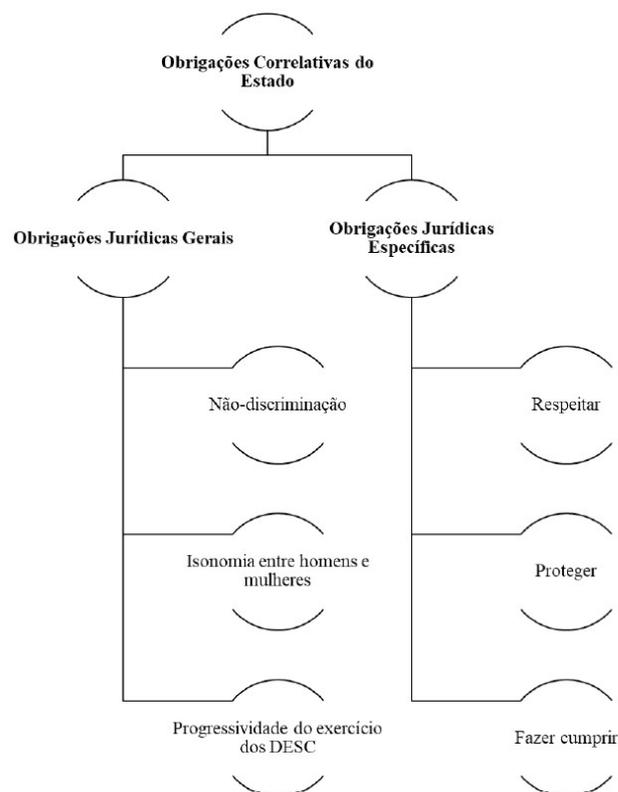


Figura 2 – Obrigações Correlativas dos Estados – Piovesan (2007).

¹¹⁶ Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. P. 90.

¹¹⁷ GOLAY, C. **Op. Cit.** 2009.

¹¹⁸ Cf. PIOVESAN, F. Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Direito à Alimentação Adequada: Mecanismos Nacionais e Internacionais. In: PIOVESAN, F.; CONTI, Írio Luiz (coord.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007. P. 47.

No que diz respeito às denominadas “*obligaciones jurídicas gerais*” destaca-se que elas possuem mais caráter axiológico do que de norma jurídica dotada de imputabilidade. Como obrigações programáticas, nenhuma delas podem ser implementadas com eficácia imediata, no plano “*de jure*”. Primeiro, conforme recorda Golay, as duas primeiras obrigações requerem medidas legislativas, portanto, regulamentação.¹¹⁹ Segundo que, como obrigações/prestações de natureza positiva, requerem orçamento e, desta forma, a devida previsão para que ações relativas à efetividade dos direitos sociais sejam implementadas.

Foi Eide que estabeleceu a tipologia relativa às obrigações jurídicas específicas do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.¹²⁰ Para Golay, a obrigação de respeitar é essencialmente uma obrigação de abstenção, logo, é a obrigação dos Estados de se absterem de tomar medidas que tenham efeito de privar os indivíduos de seu acesso à alimentação.¹²¹ Já para Jusidman-Rapoport significa: “*Abstenerse de realizar intervenciones que afecten las posibilidades de que las personas o las comunidades produzcan sus alimentos o accedan de manera legal, física o económica a los mismos.*”¹²²

Para Ziegler, como formas de violação à obrigação de respeitar, pode-se fazer menção ao governo que desaloja ou desloca, de maneira arbitrária, as pessoas de sua terra, em especial quando a terra é o meio fundamental de subsistência. Aquele afirma que configura violação se o Estado suprimir as disposições relativas à seguridade social sem assegurar que as pessoas vulneráveis disponham de meios alternativos para alimentar-se ou, ainda, se o governo introduzir, de maneira consciente, substâncias tóxicas na cadeia produtiva alimentar, eis que o DHAA

¹¹⁹ Cf. GOLAY, C. **Op. Cit.** 2009. A necessidade de medidas regulamentadoras para tais obrigações também estão consignados nos Princípios de Limburgo. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales e Culturales**. 2-6 junio de 1986, Maastricht, Países Baixos. Disponível em: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/desc_07.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021, p. 5. [...] ao ratificar o Pacto, os Estados eliminarão *de jure* a discriminação mediante a abolição imediata de toda legislação, regulação ou prática discriminatória (incluindo ações de omissão e comissão) que afetam o desfrute dos direitos econômicos, sociais e culturais [tradução nossa].

¹²⁰ Cf. EIDE, A. **E/CN.4/Sub. 2/1999/12, de 28 de junio de 1999**: El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre: Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Sr. Asbjørn Eide en cumplimiento de la decisión 1998/06 de la Subcomisión. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/138/16/PDF/G9913816.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

¹²¹ Cf. GOLAY, C. **Op. Cit.** 2009. P. 17.

¹²² Cf. JUSIDMAN-RAPOPORT, C. El derecho a la alimentación como derecho humano. In: **Salud Pública de Mexico**, Ciudad de Mexico, v. 56, supl. 1, 2014. P. 86-91. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

preconiza que o acesso a alimentos deve compreender àqueles livres de substâncias nocivas.¹²³ Determinantes tão experimentados no Brasil, seja em virtude da questão agrária, em especial no que diz respeito aos conflitos de terras e, ultimamente, com o retrocesso social imposto pelo novo regime fiscal. Este que congelou, por vinte anos, os investimentos no sistema de seguridade social, através da Emenda Constitucional nº 95/2016.¹²⁴ O que, como consequência, afetou diretamente a renda e, por conseguinte, o acesso ao DHAA por parte da população economicamente vulnerável.

A obrigação de proteger reclama uma ação positiva onde o Estado deveria zelar para que as corporações do sistema alimentar não privem os indivíduos do acesso à alimentação adequada.¹²⁵ Eide aponta que “*es obligación del Estado ofrecer una activa protección contra otros elementos más vigorosos o combativos – o contra intereses económicos más poderosos*”.¹²⁶ Para o CDESC a obrigação de *proteger* significa que o Estado atue em duas frentes distintas: (i) *promulgar leis para evitar que pessoas ou organizações poderosas comprometam o DHAA; e (ii) estabelecer órgãos para investigar e proporcionar recursos eficazes para combater a violação do direito.*¹²⁷

Trata-se, portanto, da obrigação do Estado de impedir que as pessoas físicas e jurídicas, por meio de determinantes diversos como os econômicos, políticos e jurídicos, controlem o acesso ao direito humano à alimentação adequada. O Estado é extremamente ineficaz quanto ao cumprimento desta obrigação, conforme será demonstrado nos próximos capítulos.

A obrigação de fazer cumprir é aquela que mais se aproxima da obrigação preconizada no §1º do artigo 2 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esta consiste em agir, até o máximo de seus recursos disponíveis, com o objetivo de assegurar “*progressivamente*” o exercício pleno do DHAA por todos os meios apropriados, inclusive adoção de medidas legislativas.

¹²³ Cf. ZIEGLER, J. **Destruição em massa**: geopolítica da fome. PAULO NETTO, José (trad.). São Paulo: Cortez Editora, 2013. 336p.

¹²⁴ BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹²⁵ Cf. JUSIDMAN-RAPOPORT, C. **Op. Cit.** 2014. P. 89.

¹²⁶ Cf. EIDE, A. **Op. Cit.** 1999. P. 17.

¹²⁷ Cf. CDESC. **Op. Cit.** P. 3.

“La obligación de satisfacer significa que el gobierno debe adoptar medidas positivas para individualizar a los grupos vulnerables y aplicar políticas para velar por que tengan acceso a una alimentación suficiente facilitando su capacidad de alimentarse por sí mismos”.¹²⁸

Conforme salientado por Rangel, para os Estados e o CDESC, a obrigação significa que os Estados devem, em um primeiro momento, *facilitar* a realização do DHAA, estabelecendo um ambiente que propicie ao indivíduo e aos grupos se alimentarem por seus próprios meios. Para Rangel, a *“obrigação de satisfazer”* (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização deles, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas.¹²⁹ Mas, como esperar que o Estado, ainda que gerido por governos democraticamente eleitos, seja proativo se sua agenda político-econômica é comprometida com programas neoliberais?

Para Golay, os Estados devem realizar o DHAA daqueles que não são capazes de se alimentarem, por razões independentes de sua vontade, promovendo a distribuição de alimentos ou implantando programas de proteção social. *“Os Estados têm ainda a obrigação de realizar o direito à alimentação daqueles que não têm à longo prazo nenhuma possibilidade de ter acesso por seus próprios meios a uma alimentação adequada”*.¹³⁰ (sic) Por fim, deve-se destacar que a perspectiva obrigacional determinada pelo PIDESC reflete a ideia de Estado de Bem-Estar social provedor de bens e não de Estado de Direito, para os cidadãos.

Em termos de instrumentos para conformação do sentido e alcance da significação do DHAA no plano internacional, destacam-se as Diretrizes Voluntárias da FAO, de 2004. Estas foram adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO como uma iniciativa dos Estados em interpretar o DHAA e recomendar ações para apoiar a sua realização. O objetivo destas Diretrizes Voluntárias é proporcionar uma orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do DHAA no contexto da segurança alimentar

¹²⁸ ZIEGLER, **Op. Cit.** 2001. P. 7. *“A obrigação de satisfazer significa que o governo deve adotar medidas positivas para individualizar os grupos vulneráveis e aplicar políticas para zelar que tenham acesso a uma alimentação suficiente, facilitando sua capacidade de alimentar-se por si mesmo”*. (tradução nossa).

¹²⁹ Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. P. 107.

¹³⁰ Cf. GOLAY, C. **Op. Cit.** 2009. P. 18.

nacional, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação.¹³¹

Na mesma perspectiva do Plano de Ação da CMA, reconhece-se a relevância das Diretrizes como um plano importante para a fundamentabilidade material e, no caso dos Estados que implementem as diretrizes (voluntárias) a materialização da PSAN, como instrumento de promoção e efetividade do direito humano à alimentação adequada. Porém, ressalta-se, mais uma vez, que o documento tem como limite ser não-imputativo (não-vinculante). Além disso, designa o DHAA como um “*direito progressivo*” e não determina condutas típicas que poderiam ensejar às vítimas da injustiça alimentar a exigibilidade e a justiciabilidade (imediatas) necessárias, mediante a titularidade processual, que permitam requerer a execução de tais ações (“*voluntárias*”).

Deve-se chamar a atenção para a seguinte contradição entre os tratados e documentos da ONU que tratam sobre o direito humano à alimentação adequada: Até hoje (ano de 2022), quando o órgão discorre acerca do DHAA, afirma que este tem natureza de direito humano que goza de *eficácia imediata* (PIDESC). Porém, seus documentos afirmam que ele é um *direito progressivo* (Comentário Geral nº 12, Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030). A significação da natureza jurídica do DHAA, pela ONU, não é clara e é até contraditória. É compreensível que uma política como a de SAN, protetora de um direito, seja progressiva, mas o direito, não. De tal sorte que a mensagem transmitida pela ONU, nestes documentos, estabelece uma dúvida sobre se a alimentação é um direito humano (que goza de eficácia imediata) de fato, ou não.

Por fim, tem-se os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.¹³² Os ODS estão consignados no Documento “*Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*” (A/70/L.1), redigido e publicado em 2015, onde os Estados-Membros comprometeram-se a tomar medidas para promover o

¹³¹ Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

¹³² Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

desenvolvimento sustentável. O documento aponta dezessete objetivos. Dentre os quais, o segundo objetivo é denominado como “*Fome Zero e Agricultura Sustentável*” e se propõe a “*acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*”.¹³³ Os ODS estão subdivididos em cinco metas em formas de obrigações positivas. Do ponto de vista e para o propósito desta seção e capítulo, importa destacar que tal documento tem natureza apenas de ser um plano de ação para os Estados interessados em aderir-lo. Porém, não se configura como um diploma legal que contribua efetivamente para a consolidação do marco jurídico no campo do direito humano à alimentação.

A título de resumo e para explicitar melhor a relação entre os documentos internacionais e o DHAA, apresenta-se a tabela abaixo:

Documento Internacional	Publicação/ratificação	Brasil signatário	Ratificado	Data	Vinculante
DUDH ¹³⁴	1948	Sim	Não	-	Não
Conv. Dir. Refugiados ¹³⁵	1951	Sim	Não	-	Não
PIDESC	1966 ¹³⁶	Sim	Sim ¹³⁷	06/07/92	Sim
DUEFD ¹³⁸	1974	Não	Não	-	Não
Conv. Discriminação contra a mulher	1979	Sim	Sim ¹³⁹	13/09/02	Sim
Conv. Direitos da criança	1989	Sim	Sim ¹⁴⁰	21/11/90	Sim

¹³³ **Ibid.**

¹³⁴ Como já citado, a alimentação está consagrada no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹³⁵ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 06 ago. 2021. P. 10.

¹³⁶ Entrou em vigor somente em 03 de janeiro de 1976.

¹³⁷ Cf. BRASIL. Decreto nº 591, 6 de julho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 jul. 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹³⁸ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição**. Adoptada a 16 de novembro de 1974 pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada nos termos da resolução 3180 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹³⁹ Cf. BRASIL. Decreto nº 4.377, 13 de setembro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁴⁰ Cf. BRASIL. Decreto nº 99.710, 21 de novembro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 nov. 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

Comentário Geral nº 12 ¹⁴¹	1999	- ¹⁴²	Não	-	Não
Dir. Voluntárias ¹⁴³	2004	Sim	Não	-	Não
ODS ¹⁴⁴	2015	Sim	Não	-	Não

Tabela 1 – Documentos Internacionais do DHAA

Até aqui, realizou-se a análise dos principais limites materiais da fundamentabilidade que atuam de modo comissivo ou omissivo, a comprometer a eficácia real das normas protetoras do DHAA, no âmbito dos instrumentos (normativos) internacionais. Foram identificados como limites materiais de significação normativa do sentido e alcance do DHAA: a abstração e o universalismo, o caráter não-vinculante e a indeterminação da conduta devida. Apesar dos limites apontados, estes instrumentos internacionais foram relevantes no sentido de estabelecer um marco jurídico para a consolidação de um ordenamento jurídico protetor do DHAA e consolidador da política de segurança alimentar e nutricional. Importa estabelecer seus pontos críticos a fim de que a militância do DHAA, provocando os governos e as instituições internacionais como a ONU, possam aperfeiçoar estes instrumentos para uma maior efetividade do DHAA em âmbito internacional.

2.1.2.

Dos limites materiais no ordenamento jurídico brasileiro

Daqui em diante procura-se estabelecer uma análise crítica dos limites materiais de fundamentabilidade das principais normas do DHAA no Brasil. Preliminarmente deve-se destacar que há um conjunto extenso e difuso de normas no Brasil pertinentes à promoção do direito humano à alimentação adequada.¹⁴⁵

¹⁴¹ Cf. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral número 12: O Direito Humano à Alimentação** (art. 11). 26 abr.-14 mai. 1999, Genebra. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁴² O Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada – foi elaborado em 1999 pela ONU, fazendo uma interpretação do Artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

¹⁴³ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Diretrizes Voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Roma: FAO, 2004. 52p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/y7937pt/y7937pt.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

¹⁴⁵ Dentre estas normas relevantes para a efetividade do DHAA, cita-se, por exemplo, uma das mais atacadas no atual governo que é a lei que dispõe sobre a alimentação escolar. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun.

Porém, devido à razões de natureza da delimitação, serão realizadas as análises apenas das principais normas atinentes ao DHAA no ordenamento jurídico brasileiro que são a Emenda Constitucional nº 64/10¹⁴⁶ e a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN - que criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006).¹⁴⁷

A alimentação tornou-se um direito humano com fundamentabilidade constitucional explícita com a promulgação da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010 (EC nº 64/10), que introduziu a palavra “*alimentação*”, no art. 6º da CRFB/88, como um direito social:¹⁴⁸

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. (grifo nosso).

De acordo com o Relatório da Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 047/03, do Senado Federal, que “*altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a palavra alimentação como direito social*”¹⁴⁹ e a Exposição de Motivos nº 002-2009/CONSEA, a EC nº 64/10 é resultado de um processo histórico de articulação

2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹⁴⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 fev. 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹⁴⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 fev. 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁴⁹ Cf. COIMBRA, L. **Relatório à proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003 (PEC nº 64, de 2007, apensada)**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/relatorio/view>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

de movimentos sociais, apoiados pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FBSSANS)¹⁵⁰ e pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA),¹⁵¹ que propuseram e lutaram pela inclusão da alimentação como um direito fundamental explícito no texto da Constituição Federal. A motivação de tais atores, contida na justificativa da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 047/03, era que a inclusão da alimentação no art. 6º da CRFB/88 fortaleceria as políticas públicas de SAN que se encontravam em desenvolvimento, bem como garantir que não houvesse retrocessos.

Coimbra, ex-membro titular do CONSEA, durante o mandato do ano de 2009, período em que o Conselho participou ativamente do processo de tramitação, aprovação e promulgação da PEC nº 047/03, assim se manifestou no Relatório da Comissão Especial do Senado apontado acima, acerca deste processo:

A construção de uma Rede de Proteção Social que inclua a alimentação adequada como direito fundamental e que privilegie a articulação entre as ações desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade é fundamental para reverter a situação crítica de pobreza e miséria em nosso país. Além disso, os avanços registrados em todos os indicadores sociais e, conseqüentemente, na Rede de Proteção Social, representam o produto de trabalho comprometido e competente, tanto das políticas universais de educação e saúde como dos programas diretamente voltados para a superação da pobreza, lastreado por consistente investimento social. A inclusão da alimentação como direito social na Carta Magna constitui, portanto, um legado capaz de contribuir para que se concretize, de forma mais rápida e consistente, o ideal de um país mais justo.¹⁵² (grifo nosso)

Na ocasião, no ano de 2010, Recine e Leão publicaram artigo destacando que a EC nº 64/10 se constituía como um relevante avanço no que dizia respeito à política de SAN e para as políticas de Estado. Dentre estes avanços, elas destacavam que, o primeiro avanço consistia na mudança da abordagem tradicional da SAN para a adoção do DHAA, permitindo a incorporação de outros elementos conceituais como a dignidade da pessoa humana e as obrigações do Estado. O que conferiria uma ressignificação da forma de promover a soberania e a política de

¹⁵⁰ Disponível em: <<https://fbssan.org.br/>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁵¹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁵² Cf. COIMBRA, L. **Op. Cit.** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/relatorio/view>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

segurança alimentar e nutricional.¹⁵³ Importa problematizar e analisar se estas aspirações, de fato, se materializaram e qual foi o alcance delas.

Uma questão que poderia ser suscitada é se, do ponto de vista do alcance das garantias constitucionais sobre os direitos humanos, haveria a necessidade de explicitar a palavra alimentação, como um direito social, no art. 6º da Constituição. Pois, de acordo com Moraes, em consonância com corrente constitucional majoritária, o rol dos direitos sociais contidos no artigo 6º da constituição federal é meramente exemplificativo.¹⁵⁴ Tal afirmação, em termos teóricos, tem por referência a denominada teoria do bloco de constitucionalidade.¹⁵⁵ Os autores que são adeptos desta teoria defendem a tese de que há instrumentos e dispositivos fora do texto explícito das constituições que podem ser considerados incorporados ao texto explícito da constituição.¹⁵⁶

Segundo Ávila e Miranda, analisando quarenta e cinco acórdãos do STF entre os anos de 2004-2016, em razão da forma de positivação, as normas veiculadoras de direitos sociais são chamadas de normas-princípio, por possuírem caráter eminentemente finalístico, sem definir concretamente os meios de se atingir o fim estabelecido. O que demandaria providências para fora ou além do texto constitucional, para conformação da realidade fática. Razão pela qual, em certas ocasiões, aplica-se a teoria do bloco.¹⁵⁷

Na prática jurídica, a implementação da teoria se observa através da técnica processual-legislativa consagrada na redação da cláusula aberta do texto do § 2º do art. 5º da CRFB/88: “§ 2º - *Os direitos e garantias expressos nesta*

¹⁵³ RECINE, E.; LEÃO, M. E. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: Uma história brasileira**. v. 2. Brasília: MDS, 2010, p. 40. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁵⁴ Cf. MORAES, A. **Direito Constitucional**. 36ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2020. 1048p.; MENDES, G; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. Série IDP, 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720p.

¹⁵⁵ O conceito de “*bloco de constitucionalidade*” foi elaborado pelos franceses com a teoria do “*bloco legal*”, especialmente utilizada por Hauriou para aludir à atuação do Conselho de Estado no controle dos atos administrativos. Cf. HAOURIOU, M. **Principios de Derecho Publico Y Constitucional**. Granada: Comares, 2003. 632p. No Brasil a teoria foi difundida na doutrina e consagrada em decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente pelo Ministro Gilmar Mendes. Cf. MENDES, G; BRANCO, P. G. G. **Op. Cit.** 2021.

¹⁵⁶ Cf. LOPES, A. M. D.; CHEHAB, I. M. C. V. Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil. In: **Revista Brasileira de Direito**. 12(2): 82-94, jul.-dez. 2016.

¹⁵⁷ Cf. ÁVILA, A. P. O.; MIRANDA, P. M. Supremo Tribunal Federal: Ativismo ou “*Self-Restraint*” na efetivação de direitos sociais? In: **Quaestio Iuris**. Vol. 10, nº 01, Rio de Janeiro, 2017. P. 519-543.

Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”¹⁵⁸ Este dispositivo, de autoria do poder constituinte originário, assegura a existência de direitos e garantias fundamentais não apenas no texto constitucional explícito, mas fora dele, dada a importância concedida à proteção de direitos fundamentais. Além deste, com o advento da EC nº 45/04,¹⁵⁹ o Congresso Nacional, através do poder constituinte derivado reformador, introduziu o § 3º, na CRFB/88, que prevê a possibilidade de os tratados internacionais de direitos humanos terem “*status*” de emenda constitucional, se aprovados por, no mínimo, três quintos, em dois turnos, em cada Casa Legislativa.¹⁶⁰ Nessa perspectiva do § 2º do art. 5º da CRFB/88, importa recordar que alguns instrumentos jurídicos internacionais como o PIDESC, e outros já aqui analisados, previam, antes da EC nº 64/10, a alimentação como um direito humano.

Assim, mediante a teoria do bloco de constitucionalidade e a técnica do § 2º do art. 5º da CRFB/88, interpretado na forma do artigo 25 da DUDH e 11 do PIDESC, é possível afirmar que a alimentação, antes do advento da EC nº 64/10, já era um direito humano com fundamentabilidade constitucional implícita.

Segundo Mendes, há uma corrente constitucional majoritária que reconhece que os direitos sociais fundamentais geram eficácia vinculante em relação ao poder público.¹⁶¹ Dessa forma, o reconhecimento de que os direitos sociais são direitos fundamentais “*com todas as consequências dessa natureza*”¹⁶² implica compreender quais são essas consequências. Segundo Borowski¹⁶³ e Alexy,¹⁶⁴

¹⁵⁸ BRASIL. **Constituição Federal**. Planalto: Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁵⁹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

¹⁶⁰ Cf. BRASIL. **Constituição Federal**. Planalto: Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

¹⁶¹ Cf. MENDES, G. F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. P. 46.

¹⁶² Cf. KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. P. 49.

¹⁶³ Cf. BOROWSKI, M. **La estructura de los derechos fundamentales**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003. P. 148.

¹⁶⁴ Cf. ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. P. 484-500.

somente pode ser considerada norma de direito fundamental o dispositivo que estiver protegido por uma norma vinculante. Para Alexy, uma norma só pode ser chamada de vinculante quando for possível que a sua lesão seja conhecida pelos tribunais, ou seja, que possa ser requerida judicialmente.¹⁶⁵

Identifica-se que o principal limite material do ponto de vista da fundamentabilidade constitucional explícita do DHAA que se pode apontar, em analogia com outros direitos constitucionais, é a *abstração*. O que ocorre de modo diverso com outros dispositivos constitucionais que explicitam o alcance da significação do bem jurídico tutelado, como no caso dos direitos sociais consignados pelo sistema de seguridade social¹⁶⁶ (saúde, previdência social e assistência social) nos arts. 193-204, e em direitos como o trabalho (nos arts. 7º-11), a educação (no art. 205), a cultura (arts. 215-216), o esporte (art. 217), o meio ambiente (art. 225)¹⁶⁷ e os das crianças, jovens, adolescentes e idosos (arts. 226-230), onde o poder constituinte originário e o derivado reformador introduziram dispositivos para explicitar o conteúdo e o alcance do sentido do direito social que se visa efetivar pelo art. 6º, e outros, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A EC nº 64/10, notoriamente é uma norma programática.¹⁶⁸ Esta foi precedida pela LOSAN (2006).¹⁶⁹ Preliminarmente é importante destacar que a LOSAN foi resultado de um longo processo histórico de discussão e debates que aconteceram nas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).¹⁷⁰

¹⁶⁵ Cf. **Ibid.**

¹⁶⁶ No caso da seguridade social, por exemplo, a CRFB/88, os artigos 194-195, explicitam o que compreende o conjunto das políticas que compõem aquele sistema, a responsabilidade pela sua implementação, organização, objetivos, forma de financiamento e demais obrigações tanto por parte do Estado quanto da sociedade.

¹⁶⁷ A proteção do direito ao meio ambiente é icônica pois, observando-se o § 2º do art. 225, percebe-se o caso de uma imputação concreta de reparação de dano, no caso de violação de tal direito. O que não ocorre no caso do DHAA, cujo dispositivo constitucional, encerra-se em apenas uma palavra.

¹⁶⁸ Quanto à eficácia e aplicabilidade Silva categoriza os direitos sociais como “*normas programáticas de eficácia limitada declaratórias de princípio programático*”. Cf. SILVA, J. A. **Op. Cit.** 2012. 319p.

¹⁶⁹ Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁷⁰ Recomenda-se a leitura, das teses de doutorado de Rangel, de Thibes e de Pinheiro que fazem uma abordagem aprofundada, sob o viés histórico, deste processo de elaboração e promulgação da

A trajetória do projeto de lei que originou a LOSAN foi marcada pelas tentativas das corporações do SAAB em dificultar ou mesmo impedir a sua tramitação ou publicação. Conforme destacou Pinheiro, a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos (ABIA),¹⁷¹ que era membro titular do CONSEA, requereu à Câmara dos Deputados a retirada de pauta do projeto da LOSAN. Além disso, entidades vinculadas ao SAAB, como do agronegócio, das multinacionais do setor de alimentos, das redes de supermercado e dos grandes centros de distribuição apresentaram propostas de emendas ao texto do projeto de lei que eram muito diferentes daquelas contidas no texto da LOSAN, propostas pelos militantes e pelas entidades da sociedade civil organizada que militavam na política de segurança alimentar.¹⁷²

Segundo Rangel, o texto foi aprovado sem alterações pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República. A sanção da LOSAN, pelo Presidente Lula, no ano de 2006, bem como uma série de agendas vinculadas à temática da SAN representam uma herança constituída pela II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.¹⁷³ Para Burlandy:

Um avanço expressivo foi a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2006) que instituiu o já citado SISAN, integrado por conselhos e conferências que congregam órgãos e entidades de diferentes setores em todos os níveis de governo. Além disto, a lei instituiu uma câmara interministerial composta pelos ministros de Estado e secretarias federais, sob coordenação da Casa Civil, que tem como função formular a política e o plano nacional de SAN. A câmara potencializa a participação dos primeiros escalões de governo e os compromete em torno da construção de uma agenda própria de negociação (considerando as dificuldades prévias de participação sistemática dos mais altos escalões no CONSEA). No entanto, pode enfrentar alguns desafios para promover a intersetorialidade por ter sido vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome e não à Casa Civil da presidência da República, como o CONSEA.¹⁷⁴

Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. 539p.; THIBES, C. W. **Op. Cit.** 2018; PINHEIRO, A. R. O. **Op. Cit.** 2009.

¹⁷¹ Disponível em: <<https://www.abia.org.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

¹⁷² Cf. SILVA, S. P. **Texto para Discussão nº 1.953**: A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. P. 52. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em 15 mar. 2021.

¹⁷³ Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018.

¹⁷⁴ Cf. BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009, p. 851-860. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021. P. 856.

A partir deste momento, destacam-se mais detidamente os limites de fundamentabilidade da LOSAN, analisando-a através da sua própria estrutura. Já foram destacados alguns aspectos relevantes pertinentes ao contexto histórico no qual ela foi elaborada, inclusive, recomendando-se a leitura da tese de doutorado de Rangel, que, em alguns capítulos, analisa o processo histórico da PSAN no país.¹⁷⁵ Importa frisar que esta lei é resultado do processo iniciado na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar que procurou debater, aprofundar e consolidar o alcance do conteúdo significativo do conceito de DHAA, avaliar as ações e políticas de SAN no Brasil, propor as diretrizes para a Política Nacional de SAN, e o fortalecimento e mobilização, da sociedade civil e do governo.¹⁷⁶

Em sua ementa, a LOSAN determina que “*cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.*”¹⁷⁷ O primeiro ponto a ser destacado quanto à fundamentabilidade é que a LOSAN é promulgada com a mesma natureza jurídica de outras leis que criam sistemas de políticas públicas no país. Qual seja? É uma *norma de direito público, regulamentadora de norma programática constitucional*,¹⁷⁸ *criadora e organizadora de sistema de política pública, com vistas à tutela de direito social*. Nesta esteira, no Brasil, por exemplo, tem-se a Lei Orgânica que cria o Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/90),¹⁷⁹ a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/91)¹⁸⁰ e a Lei Orgânica do Sistema

¹⁷⁵ Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018.

¹⁷⁶ Cf. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Regimento Interno da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/regimento.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

¹⁷⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

¹⁷⁸ A alimentação, como direito social, no art. 6º da CRFB/88.

¹⁷⁹ Cf. BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 set. 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

¹⁸⁰ Cf. BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212rep.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Único de Assistência Social.¹⁸¹ A LOSAN, enquanto norma regulamentadora da política de SAN e do SISAN, procurou reproduzir, com certa simetria, o modelo de organização das políticas públicas sociais que já estavam implementadas no país.¹⁸²

Segundo a tipologia de Lowi, há quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.¹⁸³ No campo acadêmico, as pesquisas decorrentes da categoria de justiça alimentar, dentre estas as desenvolvidas especialmente por Gottlieb/Joshi,¹⁸⁴ Alkon/Agyeman¹⁸⁵ e Sen,¹⁸⁶ possuem fundamento político-teórico marcadamente redistributivo.¹⁸⁷ A política de SAN no Brasil, consoante a tipologia de Lowi, enquadrar-se-ia, também, no tipo das redistributivas.¹⁸⁸

As normas definidoras e organizadoras de políticas públicas são tipificadas como constitutivas.¹⁸⁹ Segundo Secchi, são: “*regras sobre os poderes e regras sobre as regras*”.¹⁹⁰ São regras que buscam definir competências, jurisdições, regras da disputa política e de elaboração de políticas públicas. Lowi as denomina como

¹⁸¹ Cf. BRASIL. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm#:~:text=L8742&text=LEI%20N%C2%BA%208.742%2C%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assist%C3%Aancia%20Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.>>. Acesso em: 18 mar. 2021

¹⁸² O próximo capítulo será dedicado exclusivamente à análise dos determinantes políticos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

¹⁸³ Importa salientar que há outras formas de classificação e tipificação de políticas, mas essa demonstra-se adequada à presente análise. Cf. LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. In: **Public Administration Review**, v. 32, n.4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

¹⁸⁴ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Food Justice**. Cambridge and London: The MIT Press, 2013. 290p.

¹⁸⁵ Cf. ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. **Cultivating Food Justice: race, class and sustainability**. Cambridge and London: The MIT Press, 2011. 389p.

¹⁸⁶ Cf. SEN, A. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**. Oxford: Clarendon Press, 1981. 266p.; Idem. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

¹⁸⁷ Por política redistributiva, à luz da tipologia de Lowi, pode-se definir aquelas que concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos. Segundo Lowi elas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade, v.g.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o *elitismo*, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e outra lutando para que a política seja descartada. Cf. LOWI, T. J. **Art Cit**. 1972.

¹⁸⁸ Propõe-se a leitura da obra de Mendes e Paiva sobre as políticas públicas no Brasil. MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil: Uma abordagem institucional**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. 373p.

¹⁸⁹ Cf. SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 169p.; BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017. 312p.

¹⁹⁰ Cf. SECCHI, L. **Op. Cit**. 2017.

“*meta-polícies*”¹⁹¹ porque estão acima das demais formas de organização das políticas e moldam a dinâmica política nas outras arenas.¹⁹²

Normas como a LOSAN, integrativas de comando programático-constitucional e constitutivas de políticas públicas, em regra, pautam-se no pressuposto institucionalista de que o Estado, através do conjunto de ações políticas, da sua competência, capacidades e recursos (orçamentários, físicos e financeiros) têm todos os meios necessários para efetivar o bem jurídico que se busca efetivar, mediante o dispositivo legal. Considera-se um avanço que a ementa da LOSAN estabeleça de forma muito objetiva que seu objetivo é criar um sistema de política pública que antes não existia no ordenamento jurídico e na organização política do Estado, como forma de efetivar um bem jurídico específico que, no caso, é o direito humano à alimentação adequada. O que importa para esta seção é se a fundamentabilidade do bem jurídico que se denomina como “*alimentação adequada*”, proporciona elementos para a exigibilidade do direito compreendido sob a perspectiva da soberania e da justiça alimentar.

Identificam-se como os principais limites materiais de fundamentabilidade da LOSAN para a efetividade do DHAA: 1) a não-imputação do poder regulamentar e do caráter permanente e obrigatório do CONSEA, no Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional; 2) a ausência de dispositivos de medidas de proteção ou de punição quanto à violação da conduta devida relativa ao direito humano à alimentação adequada; e, 3) Não afirmar, explicitamente, que os alimentos possuem natureza jurídica extrapatrimonial ou de bem-comum.

Quanto ao primeiro limite, a *não-imputação do poder regulamentar e do caráter permanente e obrigatório do CONSEA*, para um dos fins desta tese que é a análise dos principais determinantes jurídicos do DHAA, entende-se que a atuação plena e integrada de todos os componentes do SISAN¹⁹³ é fundamental para a

¹⁹¹ “Meta-políticas” (tradução nossa).

¹⁹² Cf. LOWI, T. J. **Op. Cit.** 1972.

¹⁹³ “Art. 11. *Integram o SISAN: I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN; II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições: (...); III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras: (...); IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na*

efetividade da PSAN¹⁹⁴ e, portanto, para a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Assim, é importante destacar a relevância do CONSEA para a efetividade da política de segurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, um fato político que vai de encontro ao que se acaba de afirmar foi a promulgação da Medida Provisória (MPV) nº 870, de 01º de janeiro de 2019.¹⁹⁵ Através deste que foi o primeiro ato administrativo-regulamentar (político-simbólico do que representaria o seu governo), o Presidente Bolsonaro, dentre tantas medidas, determinou a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.¹⁹⁶ Importa salientar que o simbólico do ato reside no fato de que o primeiro ato administrativo-regulamentar e simbólico no primeiro mandato do Presidente Lula foi exatamente a criação do CONSEA

adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN". Cf. **Ibid.** Ver art. 11 da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

¹⁹⁴ Cf. PESSANHA, L. D. R. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://bvvsper.paho.org/texcom/nutricion/texto_5.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021. P. 10.

¹⁹⁵ A MPV nº 870/19 foi convertida na Lei nº 13.844/19. Cf. BRASIL. MPV nº 870, de 01º de janeiro de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01º jan. 2019. Estabelece a organização básica da Presidência e dos Ministérios. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021. BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021. Durante o processo da conversão da medida provisória em lei, no Congresso, por 299 votos contra 162, manteve o veto nº 021/2019 (inciso XVI, do "caput" do art. 24 da MPV nº 870/19) do presidente Bolsonaro para manutenção da extinção do conselho. Disponível em: BRASIL. **Veto nº 21/2019**. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12405>>. Acesso em: 19 mar. 2021. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>>. Acesso em: 19 mar. 2021. Cf. CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação de nutrição. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Vol. 35, nº 2, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101#:~:text=Por%20meio%20da%20Medida%20Provis%C3%B3ria,todas%20as%20esferas%20de%20governo.>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹⁹⁶ A primeira vez que o CONSEA foi extinto foi no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, pelo Decreto nº 1.366/95, que criou o Programa "Comunidade Solidária". Cf. BRASIL. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 1995. Estabelece a organização básica da Presidência e dos Ministérios. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021. Sobre o processo histórico da primeira extinção do CONSEA, recomenda-se: Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. P. 147 et ss.

através da MPV nº 103/03.¹⁹⁷ A extinção do órgão, pela MPV nº 870/19, segundo Castro, foi um dos maiores retrocessos para a consecução da política de SAN em cerca de duas décadas que a política vinha se consolidando (desde 2003) e, por conseguinte, para a proteção do direito humano à alimentação adequada.¹⁹⁸

Acerca do CONSEA, Castro destaca:

O CONSEA, órgão de assessoramento à Presidência da República (...), tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional. De caráter consultivo, sua composição previa 1/3 de representantes de diferentes órgãos do poder executivo e 2/3 da sociedade civil. Reunindo representantes de movimentos e organizações de diferentes setores sociais, ele foi um importante espaço em que os titulares de direito, muitas vezes invisibilizados, tinham voz e influenciavam as políticas públicas. Sua composição intersetorial e interdisciplinar foi uma de suas fortalezas.

Importante conquista da sociedade civil após a redemocratização do Brasil e exemplo para diversos países, o CONSEA foi um espaço de diálogo, de articulação, de aprendizado mútuo e de concertação entre governo e sociedade. Além de atuar junto ao Executivo na esfera federal, também estabeleceu diálogo com os poderes Legislativo e o Judiciário e, ainda, com as Unidades da Federação, por meio dos CONSEAs estaduais e municipais.¹⁹⁹

Como demonstrado acima, são indiscutíveis os avanços que a PSAN teve, com a criação e o pleno funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.²⁰⁰ De acordo com o inciso I, do art. 2º, do Decreto nº 6.272/07, na forma da alínea “a”, do inciso II do artigo 11 da LOSAN, competia ao CONSEA “convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos.” Extinguir o CONSEA, por lei, foi um determinante jurídico e político relevante para a efetividade do DHAA e da soberania alimentar na medida em que, ao extinguir aquele órgão, extingue-se a

¹⁹⁷ Cf. BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 01º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01º jan. 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021. Na ocasião, o CONSEA foi regulamentado pelo Decreto nº 4.582/03. Cf. BRASIL. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jan. 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

¹⁹⁸ Cf. CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e a agenda de alimentação e nutrição. (CSP) In: **Cadernos de Saúde Pública**, 2019; 35(2)e0009919.

¹⁹⁹ **Ibid.**

²⁰⁰ Recomenda-se também a leitura do capítulo 3 da tese de doutorado que segue: Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018.

possibilidade de convocar as conferências de SAN que aqui se entende como a instância máxima deliberativa e de materialização da efetividade da PSAN e da soberania alimentar.²⁰¹

Importa identificar aqueles que são os principais limites na fundamentabilidade jurídica deste componente do SISAN que permitiu ao Chefe do Poder Executivo, através de um único ato, comprometer estruturalmente a PSAN, com a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

O inciso II do artigo 11 da LOSAN informa que o CONSEA é “(...) *um órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República (...)*”²⁰² (grifo nosso) A LOSAN é regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.²⁰³ Este diploma não informa, explicitamente, a natureza jurídica do conselho. Porém, pela via hermenêutica e, “*in contrario sensu*”, compreende-se que, um órgão de mero *assessoramento* não pode ser deliberativo e sim *consultivo*. O decreto somente se manifesta sobre o formato²⁰⁴ e as atribuições,²⁰⁵ inclusive afrontando o princípio constitucional da autonomia dos entes federativos,²⁰⁶ ao determinar que:

²⁰¹ Nesse sentido, importante destacar a tese firmada pelo STF no Acórdão da ADPF nº 622 (DF): “*É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos.*” Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622 (DF)**. Rel.: Min. Roberto Barroso.

²⁰² Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 09 mar. 2021.

²⁰³ BRASIL. Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 ago. 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²⁰⁴ O formato do CONSEA está definido pelos incisos I-III, do § 2º do art. 11 da LOSAN. Qual seja, 1/3 de representantes governamentais, mais 2/3 de representantes da sociedade civil organizada, além de observadores de órgãos como o MPF e de entidades internacionais.

²⁰⁵ Definidas nas alíneas “a” - “f” do inciso II do art. 11 da LOSAN.

²⁰⁶ A fim de não caracterizar a inconstitucionalidade do dispositivo, este deveria ter o verbo “*dever*” substituído pelo “*poder*”. O que mudaria a natureza jurídica do dispositivo de norma de direito público constitutiva para norma de direito público autorizativa. Cf. PALOTTI, P. L. M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. In: **Revista do CAAP** – 1º semestre, nº 1, 2009, p. 89-117. Aqui, um fato a ser destacado diz respeito à internalização deste dispositivo no sistema federativo. Rangel, no capítulo V da sua tese de doutorado, analisa a internalização deste dispositivo nos Estados da Região Sudeste. Aquele constatou que nenhum daqueles Estados obedeceram ao que está preconizado pelo

Art. 17. (...)

§ 2º Os conselhos de segurança alimentar e nutricional dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que aderirem ao SISAN, deverão assumir formato e atribuições similares ao do CONSEA. (grifo nosso)²⁰⁷

O Decreto Federal nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, é o dispositivo normativo que regulamenta o Conselho Nacional de Segurança Alimentar.²⁰⁸ O artigo 1º disciplina a natureza jurídica do órgão e repete, “*ipsi litteris*”, o inciso II do art. 11 da LOSAN. Compulsando tais dispositivos legais, resta claro que o CONSEA, conforme encontra-se a informação acerca da sua jurídica na própria página eletrônica do órgão,²⁰⁹ tem natureza jurídica consultiva. O que vai ao encontro do inciso II, do artigo 11 da LOSAN.

Aqui identifica-se especificamente na natureza jurídica do CONSEA o primeiro limite jurídico de não-imputabilidade para a efetividade da PSAN e para a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Ou seja, quando o papel do conselho é reduzido ao mero assessoramento do Chefe do Poder Executivo. Quando instado por este, o único instrumento que o órgão dispõe é a chamada “*Exposição de Motivos*”.

Segundo Pinto, exposição de motivos é um comunicado dirigido ao Chefe do Poder Executivo que se limita a informar sobre um determinado assunto, propor alguma medida ou submeter consideração sobre alguma norma ou projeto

§ 2º do art. 17 do Decreto Federal nº 7.272/10. De acordo com a sua pesquisa, cada Estado regulamentou de modo diverso, inclusive com o que o pesquisador denomina como “*vulnerabilidades jurídicas e técnico-burocráticas*”. Ao longo do capítulo, Rangel identifica diversos problemas técnico-jurídicos e, políticos, no que diz respeito tanto ao processo legislativo, bem como com relação aos princípios e diretrizes da política de segurança alimentar. Cf. RANGEL, T. L. V. **Op. Cit.** 2018. 539p.

²⁰⁷ Cf. BRASIL. Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 ago. 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²⁰⁸ Cf. Id. Decreto Federal nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 nov. 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²⁰⁹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

normativo.²¹⁰ Ou seja, o CONSEA não tem participação no poder decisório relativo à política de segurança alimentar e nutricional. Assim, quando a PSAN é confrontada com um governo autoritário, ocorre o que tem acontecido no Brasil no atual governo, ela é extinta, através de um único ato normativo, dada a fragilidade da natureza jurídica do conselho que a fiscaliza. O que não é a primeira vez que acontece, pois a extinção do CONSEA já havia acontecido em 1995, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse sentido, por este limite jurídico de fundamentabilidade material que possui, o CONSEA, como um órgão consultivo, de mero assessoramento, resta caracterizado não como um órgão de Estado, mas como um órgão de governo.

O poder regulamentar no CONSEA seria uma forma de dar efetividade ao poder constituinte da soberania alimentar. De fato, um dos principais determinantes do DHAA não diz respeito somente ao acesso, mas ao poder de determinar como, quem, para quem e com qual objetivo se produz alimentos e como eles também são distribuídos e consumidos. O CONSEA era um órgão com majoritária presença de entidades da sociedade civil organizada. Caso este órgão tivesse natureza deliberativa reconhecida, o seu poder regulamentar tornaria o órgão apto a produzir normas vinculantes, sob a forma de resoluções, que poderiam garantir maior efetividade do DHAA como um direito humano. A extinção do CONSEA fortalece a dimensão unilateral predominante de “*commodity*”, dominada pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Consequentemente, enfraquece a soberania alimentar que o conselho, através principalmente das entidades da sociedade civil organizada buscava implementar.²¹¹

²¹⁰ Cf. PINTO, M. R. O. **Exposição de Motivos e Parecer**. Curso Técnico em Operações Comerciais. Redação. 11. Natal: UFRN. S.d. 24p. Disponível em: <https://www.fct.unesp.br/Home/Departamentos/Estatistica2163/redacao_11-exposicao-de-motivos.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²¹¹ As declarações da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2004, conhecida como a “*Carta de Brasília de 2004*” destacam a relevância da participação popular como meio de tornar eficaz as políticas públicas e o poder constituinte. Veja-se as declarações que seguem: “**14.** *A participação popular deve ser garantida no processo de elaboração do orçamento público, em todos os níveis, com capacidade deliberativa, assim como, mediante a instituição de um sistema de ouvidorias autônomas e democráticas. 15.* *Exigimos que o governo seja competente, que não se perca na burocracia ou na inação de um Estado que se forjou contra o povo. As políticas públicas voltadas à reparação, à promoção e à garantia de direitos, não podem ser secundarizadas, precisam ter prevalência na destinação de recursos, de infra-estrutura (sic), instalações, equipes e interlocução e participação permanente da sociedade civil. 16.* *A sociedade deve ser fortalecida no seu papel de pressão dos governos. O compromisso e a responsabilidade da garantia dos direitos é dever constitucional do Estado, direito dos cidadãos/ãs e co-responsabilidade (sic) de todos e todas. Daí a importância da participação popular pela exigência de seus direitos e pela conquista de*

Caso diverso é o que ocorre no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), por exemplo, que tem natureza jurídica deliberativa. Ou seja, este possui poder (decisório) regulamentar. Segundo avaliação de pesquisadores da política de meio ambiente como Marçal, o poder regulamentar do CONAMA apresenta importante papel na efetividade do direito ambiental.²¹² Ainda que as resoluções tenham caráter concreto e técnico bem específicos, para a autora, tais espécies normativas contribuíram concretamente para a efetividade do meio ambiente sustentável. Além disso, para que os entes públicos e privados respeitassem ou fossem punidos quando estivessem tipificados em condutas violadoras da tutela do meio ambiente.²¹³

Conselhos de políticas públicas sociais como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), por exemplo, também tiveram a natureza jurídica deliberativa resguardada em suas normas constitutivas. No caso deste Conselho, de acordo com o Instituto Brasileiro de Direito Sanitário:

Resta absolutamente claro que a natureza jurídica do Conselho Nacional de Saúde é a de um órgão deliberativo, e não meramente consultivo, porquanto as atribuições expressas no art. 2º se mostram carregadas de força executória, força essa emanada/delegada pelo decreto presidencial, e reiterada pelo legislador na Lei n. 8.142/1990.²¹⁴

O poder regulamentar (normativo/vinculante) nos conselhos de políticas públicas tanto confere poder de gerar obrigações para o Executivo quanto explicita o alcance e o significado do bem jurídico tutelado. Ou seja, as resoluções emanadas de conselhos deliberativos imputam à coletividade, inclusive à autoridade administrativa e aos administrados (pessoas físicas e/ou jurídicas) uma conduta que se espera cumprir ou não cumprir, de acordo com aquela espécie de norma emanada do poder decisório do conselho.²¹⁵ E, ainda, que o órgão seja desconstituído por

novos.” Cf. BRASIL. **Declaração da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, de 02 de julho de 2004**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 19 mar. 2021. P. 01.

²¹² Cf. MARÇAL, T. Poder regulamentar do CONAMA: limites e possibilidades. In: **Revista Eletrônica da OAB/RJ (Edição Especial) – Direito Ambiental**, s.d. p. 105-113. Disponível em: <<https://revistaeletronica.oabRJ.org.br/wp-content/uploads/2017/11/MAR%20c3%87AL-Thisis-Poder-Regulamentar-do-Conama.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²¹³ Cf. **Ibid.**

²¹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO SANITÁRIO. **Natureza jurídica dos Conselhos de saúde**. S.d. Disponível em: <http://idisa.org.br/site/documento_3374_0__natureza-deliberativa-dos-conselhos-de-saUde.html#:~:text=Resta%20absolutamente%20portanto%20claro%20que,as%20atribu%20i%C3%A7%C3%B5es%20expressas%20no%20art.>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²¹⁵ Cf. SECCHI, L. **Op. Cit.** 2016. 169p.

determinação do Chefe do Poder Executivo, as resoluções emanadas daquele não perdem a sua eficácia do ponto de vista imputativo (jurídico-obrigacional).

Segundo Pateman:

A principal contribuição do modelo deliberativo é o resgate da construção de um espaço de interação dos diversos segmentos da sociedade no qual os diferentes interesses possam ser discutidos e submetidos a uma lógica de convergência que leve as ações na direção do interesse comum. Essa arena de participação política aproxima a sociedade e o Estado, estabelecendo, assim, um espaço público no qual a sociedade pode interferir e participar.²¹⁶

Os governos neoliberais possuem grande resistência à descentralização e com instâncias e órgãos governamentais que materializam a participação no processo decisório e determinativo das políticas. O que explica o fato de o governo Bolsonaro ter promulgado o Decreto nº 9.759/19 que extinguiu, através de um único ato, cinquenta e cinco órgãos colegiados que, a maioria com participação da sociedade civil organizada, determinavam as medidas e condutas devidas, por parte dos gestores, relativas à implementação das políticas públicas.²¹⁷ Através de Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 (MC/ADI) o Ministro Marco Aurélio suspendeu os efeitos do Decreto supracitado.²¹⁸ Um dos principais

²¹⁶ Cf. PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. ROUANET, L. P. (Trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Disponível em: <<http://files.anexositecp.webnode.pt/200000082-88343892ea/PATEMAN,%20C.%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Teoria%20Democr%C3%A1tica.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²¹⁷ Cf. BRASIL. Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 abr. 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021. O Decreto teve seus efeitos suspensos pelo STF, através de liminar concedida pelo Ministro Marco Aurélio, na ADI 6121, proposta pelo Partido dos Trabalhadores. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121/DF**. Origem: DF – DISTRITO FEDERAL. Relator: MIN. MARCO AURÉLIO. REQTE. (S): PARTIDO DOS TRABALHADORES. INTDO. (S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

²¹⁸ No dia 12/06/2019 a ADI nº 6121 foi deliberada pelo plenário do STF. O Plenário, por maioria, deferiu parcialmente medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade para suspender a eficácia do § 2º do art. 1º do Decreto 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto 9.812/2019, e para afastar, até o exame definitivo dessa ação, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição". Além disso, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do art. 9º do Decreto 9.759/2019, a extinção dos órgãos. Vencidos os ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concederam integralmente a cautelar por considerarem haver, além da inconstitucionalidade formal, vício de inconstitucionalidade material. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 Distrito Federal**. Rel. Min. Marco Aurélio. Reqte.

argumentos aplicados pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal foi o vício formal pois, o Chefe do Poder Executivo não pode extinguir órgãos que foram criados por lei, através de uma norma infralegal. O CONSEA, não foi atingido por este Decreto porque já havia sido extinto pelo Presidente Bolsonaro pela MPV nº 870, em 01º de janeiro de 2019.

Como o CONSEA era um órgão de assessoramento, o Chefe do Poder Executivo pôde dispor dos princípios da oportunidade e da conveniência para extingui-lo. A natureza jurídica consultiva do CONSEA, como um órgão de assessoramento, do ponto de vista da técnica processual-legislativa, não é somente um limite, mas um verdadeiro determinante para a existência do órgão, para a aplicabilidade da LOSAN e, por conseguinte, para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.

Ato contínuo, a partir da perspectiva aqui já demonstrada de Curtis e Abramovich, a indeterminação da conduta devida é um dos limites da fundamentabilidade que implicam na exigibilidade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Perante um órgão judicial é preciso demonstrar a violação de um direito que se requer. Não é possível ao órgão judicial determinar o descumprimento de uma conduta que se espera, se ela não é inteligível e, principalmente, se ela não é vinculante. A ausência de poder regulamentar por parte do CONSEA, enquanto órgão de formulação e de controle social da política de SAN,²¹⁹ implicou na falta de especificação legal das normas que definem o conteúdo de um direito. Identifica-se que a especificação da conduta devida, por via regulamentar, no caso, por resoluções que poderiam ter sido emanadas do CONSEA, constituiria um meio instrumental fundamental para a determinação do conteúdo do DHAA, com efeitos efetivos para a sua justiciabilidade e para os demais procedimentos de exigibilidade.²²⁰

Além disso, outro limite determinante quanto à não-imputação, decorrente da natureza consultiva do CONSEA, que se destaca, é que um órgão de assessoramento, como já dito, está circunscrito ao poder discricionário da

Partido dos Trabalhadores. Intdo. Presidente da República. 12/06/2019. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 28/11/2019 - ATA Nº 181/2019. DJE nº 260, divulgado em 27/11/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

²¹⁹ Acerca da relevância do controle social das políticas públicas no processo de tutela de direitos sociais, propõe-se a leitura de: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. 237p.

²²⁰ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2004.

autoridade administrativa. Dessa forma, ao âmbito do governo em vigor. Caso o Chefe do Poder Executivo considere despendendo o órgão, como ocorreu no caso do governo Bolsonaro, pode extingui-lo, como assim o fez pela MPV nº 870/19. Diferente seria se, nas normas que regulamentam o CONSEA, fosse determinado que o Conselho é um órgão obrigatório e permanente vinculado à Presidência da República,²²¹ com natureza jurídica deliberativa. Estas palavras (*órgão obrigatório, permanente e deliberativo*), acrescidas nas normas regulamentadoras do CONSEA, trariam três consequências para a efetividade da política de segurança alimentar: 1) *tornaria o conselho um órgão de Estado* (por ser obrigatório e permanente, ou seja, fundamental para a efetivação da política de segurança alimentar); 2) *Mudaria sua natureza jurídica e lhe conferiria poder regulamentar que vincularia a precisa delimitação do alcance e da significação do que é e quais atos (administrativos) efetivam o direito humano à alimentação adequada*; 3) *Como consequência, forneceria parâmetros mais precisos e concretos para a justiciabilidade e demais meios de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada*.

Assim, o primeiro limite de fundamentabilidade que se identifica na LOSAN é que, a definição da natureza jurídica do CONSEA, na LOSAN e seus diplomas regulamentadores, como um órgão de assessoramento da presidência (consultivo), possui limites de não-imputação e de indeterminação de conduta, na fundamentabilidade material da PSAN que são determinantes jurídicos do direito humano à alimentação adequada e, por conseguinte, da soberania alimentar.

²²¹ A priori, o Chefe do Poder Executivo tem competência para extinguir órgãos da administração pública direta. A vedação explícita que se encontra na CRFB/88 está na alínea “a” do inciso VI do art. 84, inserido pela EC nº 32/01, que impede o Chefe do Poder Executivo de extinguir um órgão por decreto. O artigo 48, XI CRFB/88 determina que é de competência do Congresso Nacional dispor sobre a criação e extinção de órgãos da administração Pública. Em parte, essa competência estaria indiretamente associada ao Chefe do Poder Executivo utilizando a Medida Provisória como meio para se obter tal objetivo. Principalmente quando o Chefe do Poder Executivo goza de apoio político da maioria do Congresso. Assim, “*In contrario sensu*” o Chefe do Poder Executivo ficaria autorizado a propor a extinção de determinados órgãos, mas por lei de sua iniciativa (MPV), que precisa passar pela análise e deliberação do Congresso. Caso a LOSAN tivesse dispositivo explícito sobre o caráter obrigatório e permanente, evitaria o recurso à hermenêutica e à axiologia do princípio da vedação ao retrocesso social ao qual tantas vezes as Cortes se reportam para salvaguardar órgãos de controle social de políticas públicas, considerando a relevância que estes possuem na devida implementação da política enquanto instrumento de promoção e proteção do direito tutelado. Na ocasião da extinção do CONSEA, a Defensoria Pública da União (DPU), em São Paulo, emitiu a Nota Técnica nº 01 – DPU – SP/GABDPC SP/2DRDH SP e apontou suas considerações acerca do que identificava como elementos de inconstitucionalidade na MPV nº 870/19. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM SÃO PAULO. **NOTA TÉCNICA Nº 1 – DPU – SP/GABDPC SP/2DRDH SP**. Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. São Paulo: DPU/SP, 2019.

Um segundo limite de fundamentabilidade que pode ser identificado na LOSAN, com vistas à justiciabilidade e à exigibilidade do DHAA é a ausência de dispositivos reguladores de medidas de proteção ou de punição quanto à violação da conduta devida relativa ao direito humano à alimentação adequada.

Preliminarmente deve-se recordar que no Brasil há medidas (administrativas e judiciais - inclusive implementadoras da pretensão de punir) para tutelar os direitos sociais. Faz-se mister destacar alguns destes dispositivos: 1) No Código Penal - Crimes contra a saúde pública (Arts. 267-280);²²² 2) Na lei de crimes ambientais;²²³ 3) No Estatuto da Criança e do Adolescente – Crimes e infrações administrativas (arts. 225 ao 238-C);²²⁴ e, 4) No Estatuto do Idoso (arts. 95-108).²²⁵ Porém, não se encontra um dispositivo legal explícito que tipifique, por exemplo, a conduta ilícita da autoridade administrativa que se omite de prestar a devida assistência a quem se encontra em situação de insegurança alimentar grave. No Brasil, não faltam normas e instrumentos para punir militantes de movimentos sociais, dentre estes, os que lutam pela soberania alimentar. Enquanto isso, agrolatifundiários, empresários do SAAB e autoridades administrativas responsáveis pela produção do estado de IAN no país não sofrem qualquer tipo de responsabilização pela omissão ou comissão diante da situação de insegurança alimentar e nutricional.

As principais normas brasileiras de proteção de direitos sociais acima destacadas, em especial o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Estatuto do Idoso, são ricas em dispositivos que determinam a fiscalização e apuração de infrações administrativas e, respectivamente sua proteção administrativa e judicial.

²²² Cf. BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1940 e retificado em 31 jan. 1941. (Código Penal). Brasília: Planalto, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²²³ Cf. Id. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 1998 e retificado em 17 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²²⁴ Cf. Id. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jul. 1990 e retificado em 27 set. 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²²⁵ Cf. Id. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 out. 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

Além disso, tais normas delimitam a competência, a abrangência e o poder de atuação do Ministério Público quando há casos de violação dos direitos (do idoso e da criança e do adolescente) tutelados.

Estudo realizado pela Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP) demonstra a importância da existência de dispositivos claros e objetivos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que fixam tanto as infrações e crimes contra a criança e ao adolescente, quanto os procedimentos para apuração e fiscalização, bem como a definição do papel e da competência dos órgãos de tutela, nos casos de violação. Para a Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude, o conjunto de dispositivos normativos que permitem a exigibilidade dos direitos da criança e do adolescente foi, inclusive, o que permitiu o surgimento de um sistema de justiça próprio que redundou na criação de varas especializadas para a justiciabilidade dos direitos da criança e do adolescente.²²⁶

A Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), uma das entidades mais atuantes na implementação da PSAN no Brasil, em sua publicação sobre a exigibilidade do DHAA, defende a implementação de mecanismos de responsabilização de agentes públicos que violem o direito humano à alimentação adequada.²²⁷ Veja-se:

A necessidade de implementação efetiva de mecanismos específicos para responsabilizar os portadores de obrigações, em caso de violações de Direitos Humanos, é fundamental. Se não forem estabelecidos mecanismos específicos para responsabilizar as autoridades competentes e servidores públicos, em casos exemplares, é improvável que algo venha a ser feito a respeito das irregularidades e violações ainda existentes na maioria dos países do mundo.

Todos os servidores públicos devem ser informados que caso não cumpram suas obrigações, poderão ter sua ação ou falta de ação identificada como uma violação do DHAA junto às instituições de

²²⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Desafios na Especialização para a Garantia de Direitos e Crianças e Adolescentes.** Brasília: ABMP, 2008. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/napead/projetos/estacao-psi/anexos/Desafios_Sistema_Justica.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

²²⁷ Cf. AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.** Brasília: ABRANDH, 2007, p. 54. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/exigibilidade-dhaa-5363c739f3c70.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

proteção dos Direitos Humanos, tais como o Ministério Público e Conselhos e Comissões Nacionais de Direitos Humanos.

Além disso, para a responsabilização dos portadores de obrigação é fundamental que os titulares de direitos estejam apoderados para exigir seus direitos e assim pressionar os que devem realizá-los.

Neste sentido, é importante criar estruturas e mecanismos específicos nas instituições públicas para acolhimento de denúncias de violações aos Direitos Humanos e responsabilização dos atores responsáveis por essas violações. É importante que estruturas dessa natureza estejam especialmente preparadas para acolher as demandas de comunidades tradicionais, pessoas vulnerabilizadas e portadoras de necessidades alimentares especiais (gestantes, idosos, adolescentes, portadores do HIV, celíacos, diabéticos, entre outros) buscando facilitar-lhes a exigência de seus direitos.²²⁸ (grifos nossos)

No sentido acima descrito, Fiorillo e Ferreira escreveram uma obra onde estabelecem convergências entre a tutela do DHAA e o direito ambiental e demonstram que, principalmente os atores dos movimentos populares da sociedade civil organizada, tiveram que recorrer aos princípios do direito ambiental da sustentabilidade, da prevenção e do poluidor-pagador, para fundamentar suas peças processuais.²²⁹ Neste sentido Fiorillo e Ferreira demonstraram como os dispositivos que incidem no regime jurídico ambiental também atingem alguns determinantes relativos ao direito humano à alimentação adequada. Este procedimento comparado foi adotado porque determina de modo mais objetivo e claro a conduta violadora, ou seja, a objetivação da responsabilidade civil, em face principalmente das atividades potencialmente lesivas causadoras de danos ao meio ambiente promovidos por empresas alimentares que também violam o direito humano à alimentação adequada.

O autor e a autora supracitados demonstram que, quando se pretende a apuração de infração ou a punibilidade de qualquer ato lesivo violador do DHAA, em alguns casos concretos, é preciso recorrer primordialmente às normas de direito ambiental, uma vez que as do DHAA são completamente omissas, no sentido de que não imputam responsabilidade nem determinam a proibição de determinada conduta que se caracteriza como violadora dos bens jurídicos tutelados pelo direito humano à alimentação adequada.²³⁰ Ou seja, implementam-se tais medidas judiciais

²²⁸ **Ibid.**

²²⁹ Cf. FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável: a Tutela Jurídica da Alimentação e das Empresas Alimentares em face do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 164p.

²³⁰ Cf. **Ibid.**

tendo a tutela ambiental como primordial e a do DHAA como subsidiária e transversa. Assim, é importante afirmar que incluir a alimentação como um direito humano no art. 6º da CRFB/88 e no art. 2º da LOSAN foi um passo. Porém, nada foi dito, explicitamente, acerca da sua violação e sobre a responsabilização de quem viola tal direito. O que se pode considerar mais do que uma lacuna, mas um determinante para os determinantes do DHAA em um país onde a injustiça alimentar é tão ignorada, afrontada e agravada pelo SAAB e pelos chefes do poder executivo em todos os níveis.

Um terceiro limite de fundamentabilidade que pode ser identificado na LOSAN, que diz respeito à abstração do conceito de alimentação adequada é a *omissão quanto à natureza jurídica dos alimentos enquanto bem jurídico que compõe o núcleo do direito humano à alimentação adequada*.

Nas disposições gerais da LOSAN, o legislador assim define a alimentação adequada:

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

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

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

(...)

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

Art. 6º - O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.²³¹ (grifos nossos)

²³¹ Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

No “*in fine*” do “*caput*” do artigo 2º, o legislador salienta que a alimentação adequada é um direito que requer ações e políticas de segurança alimentar e nutricional. Assim, de modo suplementar, para se ter um alcance mais inteligível do sentido e do significado do conceito de alimentação adequada, o legislador assim determina o significado de segurança alimentar e nutricional:²³²

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

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; (Redação dada pela Lei nº 13.839, de 2019)

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

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

²³² Importa recordar, como já frisado aqui, que o conceito de segurança alimentar e nutricional consagrado no art. 3º da LOSAN é resultado de um longo processo histórico de debates nas Conferências de Segurança Alimentar, no Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e no CONSEA, sobre o alcance, o sentido e o significado do conceito que, em muito diverge do conceito de segurança alimentar como segurança (biológica e fitossanitária) dos alimentos, por exemplo, conforme aplicado pela indústria alimentar e consolidado na ISO 22000. Cf. GIMENEZ, T. **ISO 22000 – Diferença entre Segurança dos Alimentos e Segurança Alimentar**. Qualiex – Blog da Qualidade, 2020. Disponível em: <<https://blogdaqualidade.com.br/seguranca-de-alimentos-e-seguranca-alimentar/#:~:text=Portanto%2C%20para%20voc%C3%AA%20n%C3%A3o%20se,todos%20ao%20consumo%20de%20alimentos.>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. (Incluído pela Lei nº 13.839, de 2019)²³³ (grifos nossos)

Da leitura dos artigos 2º ao 4º extrai-se que a alimentação adequada é um direito humano fundamental, intersetorial e interdependente, com uma política pública abrangente e que se materializa através da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, reforçando o já dito no “*caput*” do art. 3º: *o direito de todos terem o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. A abrangência da SAN determinada no art. 4º é um avanço no sentido do reconhecimento de princípios, direitos e estratégias fundamentais para a consecução da SAN que eram reivindicadas há décadas na história da militância dos movimentos populares desta política.*²³⁴

Porém, a despeito dos importantes avanços na política de SAN que foram consagrados nos dispositivos da LOSAN, o que realmente interessa, para o propósito desta tese, é identificar os limites materiais na fundamentabilidade que são determinantes sistêmicos do direito humano à alimentação adequada.

Registre-se que no “*in fine*” do “*caput*” do art. 4º da LOSAN, o legislador fala de “*práticas alimentares que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis*”. Este conceito de “*prática econômica sustentável*” é largo, diverso e, portanto, impreciso.

Mas o maior limite que se identifica não diz respeito ao que está positivado na LOSAN, mas exatamente ao contrário, o que não está. Constata-se que há uma omissão no sentido de que o legislador não prelecionou – explicitamente – qual é a natureza jurídica dos alimentos (enquanto bem jurídico que é o núcleo do direito tutelado). É imperioso que se tenha consagrado que a alimentação adequada é um direito humano. Mas, diante dos desafios postos em face do DHAA como a questão da propriedade no Brasil (enquanto base da desigualdade social e do controle político e econômico das elites sobre os pobres), da reforma agrária e da

²³³ Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²³⁴ BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009. P. 851-860. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

comoditização dos alimentos como componentes centrais do fenômeno de acumulação por subordinação do capital promovido pelo SAAB, teria sido fulcral afirmar explicitamente qual é a natureza jurídica dos alimentos enquanto bem jurídico que compõe o núcleo central do direito humano à alimentação adequada.

Fiorillo e Ferreira, analisando o voto da Ministra Rosa Weber na ADI 4066/DF,²³⁵ sustentam que o STF estabeleceu interpretação fundamental destinada ao entendimento da matéria onde os alimentos, como recursos ambientais, têm evidente natureza jurídica constitucional de bem ambiental, absorvendo, pois, todo o balizamento normativo do direito ambiental constitucional, estando submetidos no plano normativo aos denominados princípios do direito ambiental determinados pela Constituição Federal disciplinadores dos bens ambientais.²³⁶

Assim, pela via hermenêutica da Corte Constitucional, os alimentos têm a natureza jurídica de bem ambiental. São, portanto, bens de natureza não-patrimonial. Porém, frise-se, esta concepção não está explícita na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Esta poderia, por exemplo, ter um parágrafo único explicitando que os alimentos são bens extrapatrimoniais. O que poderia, em parte, produzir dois efeitos relevantes para a exigibilidade: *1) diminuir os impactos que a dimensão de “commodity” tem, sobre os alimentos, ao destacar que, enquanto bem jurídico que é núcleo do DHAA, possui natureza extrapatrimonial;* *2) explicitar, para a justiciabilidade e exigibilidade do DHAA, o alcance e o sentido da significação da natureza jurídica dos alimentos e da alimentação.*

Já foi exposto aqui que corporações do SAAB atuaram fortemente no processo legislativo da LOSAN visando diminuir os impactos da regulação sobre o controle dos determinantes econômicos, políticos e jurídicos que aquele possui, na cadeia do sistema alimentar. Hoje, quando se trata dos alimentos, é empiricamente constatável que o paradigma da dimensão mercadológica prevalece sobre a de direito humano. Assim, há acadêmicos e militantes da justiça alimentar que reivindicam que deve prevalecer a natureza extrapatrimonial, de bem comum, sobre os alimentos, sob a ótica do princípio do “*comum*”.²³⁷

²³⁵ STF. ADI 4066/DF – DISTRITO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator (a): Mis. ROSA WEBER. Julgamento: 24/08/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO. DJe-043 divulg. 06-03-2018. PUBLIC 07-03-2018. (fls. 26).

²³⁶ Cf. FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Op. Cit.** 2019. P. 55.

²³⁷ O conceito de comum foi proficuamente desenvolvido por Hardt e Negri, em “*Commonwealth*”, como uma coleção de processos e recursos que se efetuam além dos registros do público e do

Atualmente Vivero-Pol é uma referência na pesquisa sobre (as dimensões dos) alimentos como comuns. Para ele, os alimentos possuem seis dimensões, com aspectos econômicos e não econômicos, quais sejam: 1. Bem público; 2. Bem essencial para humanos; 3. Direitos Humanos; 4. Fontes renováveis; 5. Determinante cultural; e, 6. Bem negociável. Em suas pesquisas, Vivero-Pol afirma:²³⁸

A valorização das diferentes dimensões dos alimentos, principalmente comparando os aspectos econômicos e não econômicos, permitem tratar os alimentos como uma mercadoria (abordagem unidimensional) ou comum (abordagem multidimensional). A valorização dessas dimensões corresponde a uma percepção do “alimento como mercadoria”, quando a dimensão comercializável econômica prevalece sobre as não econômicas; ou “alimento como um bem comum”, quando as diferentes dimensões são igualmente e adequadamente avaliadas, e as dimensões negociáveis não obscurece os não econômicos.²³⁹

A figura abaixo ilustra as seis dimensões dos alimentos exploradas nas pesquisas de Vivero-Pol:²⁴⁰

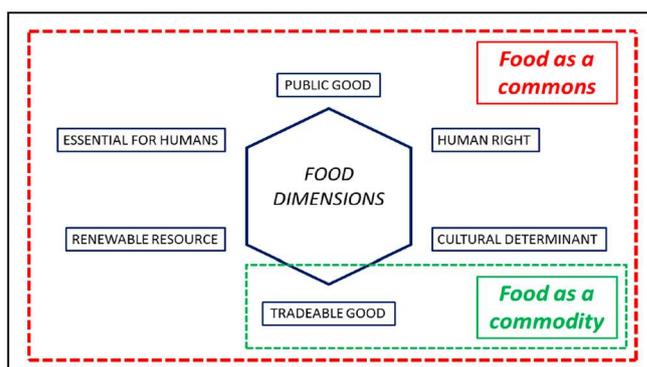


Figura 3 – Dimensões dos Alimentos - Vivero-Pol (2017).

privado, ao passo que são geridos de forma coletiva. Ao permitir a criação de novas práticas sociais de reprodução, esse comum é resistência positiva e traz novas contribuições à usual dicotomia entre mercantilização e controle estatal. Cf. HARDT, M.; NEGRI, T. **Commonwealth**. Cambridge-Mass: Harvard Press, 2011. Além da referência teórica destes autores, há o conceito de ‘*comum*’ proposto por Laval e Dardot: “*Comum é o princípio político a partir do qual devemos construir comuns e ao qual devemos nos reportar para preservá-los, ampliá-los e lhes dar vida. É, por isso mesmo, o princípio político que define um novo regime de lutas em escala mundial.*” Cf. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum: Ensaio sobre a revolução no século XXI**. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017. 647p. Propõe-se também a leitura de: CRUZ, M. M. **O novo vocabulário do Comum – ensaio para uma leitura pós-colonial**. XVII ENAPUR. Sessão Temática X: Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.1/ST%209.1-03.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²³⁸ Cf. VIVERO-POL, J. L. **Food as Commons or Commodity?** Exploring the links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. *Sustainability* 2017, 9, 442; doi: 103390/su903442. Disponível em: <https://biogov.uclouvain.be/staff/vivero/Food%20as%20Commons%20or%20Commodity_%20Exploring%20the%20Links.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²³⁹ **Ibid.** P. 6.

²⁴⁰ **Ibid.** P. 6.

Conforme se vê na figura acima, é importante destacar que, para Vivero-Pol, pode-se lidar com os alimentos de uma forma reducionista (unidimensional), apenas pelo seu aspecto econômico (pela sua dimensão de bem negociável), como uma mercadoria. Ou, por outro lado, de uma forma mais ampla, abrangendo os aspectos multidimensionais, não-econômicos e os econômicos, onde os alimentos são tratados como um bem comum.

Vivero-Pol entende que comum é o princípio norteador de uma construção social que pode transformar recursos materiais (como os peixes dos oceanos) e imateriais (modo de cozinhar determinado alimento em determinada cultura) em comuns. Quaisquer recursos relevantes para o ser humano podem ser considerados comuns se: *a) É valorizado como comum por uma comunidade específica (povo, nação ou grupo humano); b) Se for gerenciado em comum, com regras que foram construídas pela comunidade; c) É considerado essencial para toda a comunidade (ou quase toda) e, portanto, todos devem ter algo a dizer na sua gestão, uso e exploração; d) É administrado de forma que o recurso continue existindo para a próxima geração, pois sua natureza essencial para a comunidade é mantida para as comunidades futuras.*²⁴¹

Ao aprofundar a natureza de construção social do comum, Vivero-Pol defende que os bens comuns não dependem da natureza intrínseca do bem (como

²⁴¹ Cf. VIVERO-POL, J. L. Food as Commons or Commodity? Exploring the links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. In: **Sustainability**, 2017, 9, 442; Id. Transition towards a food commons regime: re-commoning food to crowd-feed the world. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/316877384_Transition_towards_a_Food_Commons_Regime_Re-commoning_Food_to_Crowd-feed_the_World>. Acesso em: 21 mar. 2021, 30 p.; Id. Food is a public good. In: **World Nutrition**, April 2015, 6, 4, p. 306-329; Id. What if food is considered a common good? The essential narrative for the food and nutrition transition. In: **Speakers Corner**. SCN News. #40, 2014, P. 87-91. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/271522059_What_if_food_is_considered_a_common_good_The_essential_narrative_for_the_food_and_nutrition_transition>. Acesso em: 21 mar. 2021; Id. Our changing view of food: from commodity to commons. In: **Share International**, Vol. 33. Nº 4. May 2014. P. 17-20; Id. **The Food Commons Transition: Collective actions for food and nutrition security**. Conference Paper #89, Hague: International Institute of Social Studies, 2014. 20p. Disponível em: <https://www.iss.nl/sites/corporate/files/89_Pol.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021. Id. The commons-based international Food Treaty: A legal architecture to sustain a fair and sustainable food transition. In: **Rencontres internationales**. Penser une démocratie alimentaire. Vol. II, Nantes, 25-27 novembre 2013, P. 177-206. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01185802/document>>. Acesso em: 21 mar. 2021; VIVERO-POL, J. L.; ERAZO, X. **Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre**. Santiago: Ediciones LOM, 2009, P. 217-256. VIVERO-POL, J. L.; SHUFTAN, C. No right to food and nutrition in the SDG: mistake or success? In: **BMJ Global Health** 2016; 1:e00040. doi: 10.1136/bmjgh-2016-00040. P. 1-5.

os economistas postularam), mas da consideração que os humanos querem dar a ele, em um dado momento histórico. Vivero-Pol, Bliss e Egler chegam a propor que, em um processo de transição alimentar para o modelo de economia ecológica denominado como práticas de não-mercado, os alimentos podem até ser transacionados (inclusive vendidos) através das chamadas práticas de não-mercado.²⁴² Estas foram desenvolvidas, no Brasil, através da implementação da prática denominada como economia solidária.²⁴³

Conforme será demonstrado nos próximos capítulos, a prevalência da dimensão patrimonial dos alimentos, sobre a de bem extrapatrimonial, reforça o poder político e econômico do SAAB sobre a efetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar. A dimensão patrimonial dos alimentos é um dos principais determinantes para a acumulação por subordinação ampliada e aprofundada do capital, pelo SAAB, com consequências para a injustiça alimentar no país.

A dimensão patrimonial predominante dos alimentos está diretamente relacionada com o atual modelo vigente do instituto da propriedade.²⁴⁴ O SAAB opera com um modelo de propriedade como base do seu domínio e, portanto, do seu projeto político-jurídico, utilizando o Estado como instrumento de legitimação do exercício desse poder.²⁴⁵ De acordo com Pilati, a propriedade é a instituição central da civilização, não só por constituir o conjunto básico de valores, com que se orientam e pautam pessoas e coisas, mas também por determinar e materializar

²⁴² Cf. BLISS, S.; EGLER, M. Ecological Economics Beyond Markets. In: **Ecological Economics**. Vol. 178. December 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800919312868?dgcid=author#ec0005>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²⁴³ SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. P. 128; Id. As grandes questões do trabalho no Brasil e a economia solidária. In: **Economia Solidária e Autogestão**. Proposta, FASE, Ano 30, nº 97, jun.-ago., 2003. P. 12-16.

²⁴⁴ Ao fazer o debate sobre a dimensão patrimonial dos alimentos, preliminarmente faz-se mister salientar que há pesquisas e produções científicas no campo do DHAA relativas à tributação dos alimentos que são considerados inadequados para o consumo humano, como os altamente açucarados, industrializados ou resultantes de sementes transgênicas, por exemplo. No centro do debate estimula-se a majoração de alíquotas de tributos de alimentos desta natureza, a fim de desestimular o seu consumo. Este debate será analisado no próximo capítulo. Todavia, recomenda-se alguns artigos publicados na seguinte obra coletiva: Cf. CORRÊA, L. (Org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF, 2019. P. 300-328.

²⁴⁵ “É incontestável que a disputa em torno da propriedade privada se deslocou ao longo dos dois últimos séculos: passou da argumentação teológica e moral para a argumentação sobre eficácia econômica, mais exatamente sobre o papel do Estado na atividade econômica”. Cf. DARDOT, P. & LAVAL, C. **Op. Cit.** 2017. P. 118.

a estrutura com que historicamente se regem e reproduzem as relações de Estados e indivíduos e de indivíduos e sociedades. Ou seja, as relações de poder.²⁴⁶

Uma das primeiras referências históricas que temos à propriedade privada está nas obras dos clássicos gregos. Ela era reconhecida. Todavia, a condição era de que aquilo que era possuído de modo privado fosse de uso comum.²⁴⁷ O que deve se destacar aqui é que esta condição era associada a um paradigma/práxis que entre os gregos era denominada como “κοινε” (“koiné”) – “pôr em comum” - entre os que compartilhavam uma atividade ou um modo de vida. O que valia para um pequeno grupo de amigos, valia para a sociedade, a fim de garantir o bem soberano.²⁴⁸

No que tange à literatura política, Dardot e Laval sublinharam que houve uma superposição de significados que gerou alguns equívocos: “*Em muitos autores, encontramos uma mesma concepção sincrética do comum: a política implantada deveria visar ao “bem comum” pela produção de “bens comuns” que constituiriam um “patrimônio comum da humanidade”.*”²⁴⁹ Daí, aqueles identificam que a antiga noção teológico-política de bem comum é reatualizada pelo recurso à categoria jurídico-econômica de bens comuns e que, em uma visão essencialista, estaria nas “*necessidades vitais essenciais à humanidade*”.²⁵⁰ Dardot e Laval falam também de uma terceira categoria de origem filosófica que tende a identificar comum e universal.

O que interessa destacar aqui é que a segunda perspectiva (jurídico-econômica) propugnou uma classificação de bens, ao longo da história moderna do Direito Ocidental, em especial no latino (de paradigma positivista) em que o termo “*comum*” passou a ter o significado de “*coisa*”. Daí em diante, houve um processo de reificação do comum onde ele passou a ser classificado como bem público. Ato contínuo, Mattei salienta que o que era público passou a ser considerado como de

²⁴⁶ Cf. PILATI, J. I. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. In: **Revista Sequência**, nº 59, p. 89, dez. 2009.

²⁴⁷ Cf. ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. Na página 152 desta obra, diz o filósofo: “*É manifesto que a melhor solução é que a propriedade dos bens seja privada e que esses bens se tornem comuns pelo uso.*” Ainda, na página 481 da mesma obra: “*Para nós a propriedade não deve ser comum, como dizem alguns, mas tornar-se comum, como entre amigos, pelo uso, e não devem faltar meios de subsistência a nenhum cidadão*”. Importando salientar que a propriedade romana era exercida sob o mando da democracia participativa e não representativa.

²⁴⁸ Cf. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Op. Cit.** P. 26.

²⁴⁹ **Ibid.** P. 27.

²⁵⁰ Cf. **Ibid.** P. 27.

domínio do Estado e como tudo o que é do Estado, de alguma forma é considerado como de ninguém, passou a ser privatizado (apropriável).²⁵¹

No direito romano havia o conceito de proprietário quiritário. “*Quirite*” vêm de “*quiris*” que significa a “*lança*” símbolo da força e do direito dos “*puros e verdadeiros*” romanos.²⁵² Esse tipo de domínio era utilizado em oposição à outras formas menos perfeitas de propriedade classificadas pelo direito civil romano, como a dos estrangeiros, as das províncias, a bonitária ou a pretoriana. A expressão “*dominium*” tal qual relativamente a temos hoje, não era conhecida na época do uso da propriedade quiritária (que não era um direito absoluto sobre posse da coisa porque esta não era considerada mercadoria).²⁵³ Grossi demonstra que a visão individual, potestativa e antropocêntrica de propriedade surge com o “*singular arquétipo jurídico-napoleônico-pandetístico*”²⁵⁴ que legitima (como no projeto de poder constituinte teológico-político) dominar a terra e exercitar o domínio sobre as coisas e as criaturas inferiores.²⁵⁵

Como salientado por Pilati, para o Código Civil brasileiro²⁵⁶ e o italiano²⁵⁷ os bens são públicos ou privados.²⁵⁸ Não está prevista a (terceira) categoria dos bens

²⁵¹ Para Mattei a propriedade pública deixou de se mostrar como uma proteção do comum e passou a ser uma forma “coletiva” de propriedade privada reservada à classe dominante, que podia dispor dela como bem entendesse e espoliar a população conforme seus desejos e interesses. Cf. MATTEI, U. **Beni comuni**: Um manifesto. Roma: Laterza, 2011. 116p.

²⁵² Nas obras “*Eneida*” (de Virgílio), no Direito Romano e nas “*Institutas*” de Gaio, e de Justiniano, encontra-se o instituto das “*res communes*”. Estas eram concebidas como coisas inapropriáveis por natureza e, por esta razão, não se enquadravam na esfera jurídica. Isto porque a oposição metafísica entre sujeito e objeto é estranha ao direito romano. “*Res*” não é uma exterioridade material, mas é sobretudo um processo. Ou seja, não é um objeto de domínio unilateral de um sujeito, mas o processo do comum que põe dois protagonistas em uma relação. Cf. VIRGILIO. **Eneida**. 1ª ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2016; GAIUS. **Institutas do Jurisconsulto Gaio**. 1ª ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2004; JUSTINIANUS, F. P. **Institutas do Imperador Justiniano**. 2ª ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2005.

²⁵³ Cf. HENRIQUE, J. **Direito romano**. Porto Alegre: Globo, 1938, t. 2. P. 14-15.

²⁵⁴ GROSSI, P. **La propiedad y las propiedades: un análisis histórico**. Madrid: Cuadernos Civitas, 1992. P. 105 *et seq.*

²⁵⁵ Cf. PILATI, J. I. Função social e tutelas coletivas: contribuição do direito romano a um novo paradigma. In: **Revista Sequência**, nº 50, p. 49-69, 2005. P. 63.

²⁵⁶ Cf. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²⁵⁷ Cf. ITALIA. **Regio Decreto** (Codice Civile). 16 marzo 1942, n. 262. Disponível em: <<https://www.brocardi.it/codice-civile/>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

²⁵⁸ Veja, na Parte Geral do Código Civil, Livro II, que no art. 98 diz, simplesmente: “*São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem*”. Cf. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

que pertencem a toda a sociedade e dos quais ninguém pode dispor (nem individualmente nem o Estado). Na Roma antiga havia a contemplação daquela terceira categoria, chamada de “*res extra patrimonium*”.²⁵⁹ Petit descreve estas como “*aquelas coisas que sua natureza mesmo faz insuscetível de apropriação individual, por exemplo, as pertencentes a uma nação ou a uma cidade, ou certas coisas que podem ser apropriadas, mas das quais ninguém se apoderou*”.²⁶⁰ É importante explicar que uma das razões era porque o direito romano não conhecia a ficção que hoje se denomina como pessoa jurídica.²⁶¹ O povo romano era uma corporação e, como um corpo (“*cives romani*”) era proprietário do patrimônio comum (“*res publicae*”).

Segundo Pilati, com a elevação do Estado à condição de pessoa jurídica criou-se um vazio jurídico na classificação dos bens, porque o novo ente usurpou a categoria dos bens jurídicos coletivos, que abre caminho ao modelo histórico da propriedade moderna.²⁶² Esta é uma construção que têm cinco séculos e que começa no século quatorze, recebendo contribuições de filósofos e teólogos.²⁶³ Para Pilati, a classificação dos bens, nos códigos, deveria estar assim estabelecida: os bens são públicos (os do Estado como pessoa jurídica), privados e coletivos ou sociais.²⁶⁴ Referindo-se ao art. 98 do Código Civil, salienta Pilati:

É evidente a omissão quanto àqueles bens que não pertencem às pessoas jurídicas de direito público, nem aos particulares individualmente, mas a toda a coletividade, como é o caso do bem ambiental e dos direitos sociais previstos a partir do art. 6º da CRFB/88, v.g., a saúde, que é direito de todos e um dever do Estado (art. 196).²⁶⁵

²⁵⁹ Cf. PILATI, J. I. *Art. Cit.* 2005. P. 54.

²⁶⁰ PETIT, E. *Tratado elemental de derecho romano*. Madrid: S. Calleja, s.d. p. 173. Petit destaca que havia outras classificações como as “*res patrimonium*” (patrimônio dos particulares) que eram classificados em: “*res Mancipi*” (bens de produção, como os escravos e terrenos dentro da Itália); “*res nec Mancipi*” (de menor expressão econômica como o gado e dinheiro). Depois, havia a classificação das “*divinis iuris*” (regidas pelo “direito divino”) onde estavam as “*res nullius*” (por isso nenhum ser humano poderia se apropriar delas). Por outro lado, pelo “direito humano” (*humani iuris*) havia as categorias de: “*res comunes*” (*ar, mar*), “*res publicae*” (vias), “*res universitatis*” (cidades, corporações), e “*res privatae*” (do patrimônio particular).

²⁶¹ O conceito foi criado por Mommsen no final do século XIX. Cf. SCHULZ, F. *Derecho romano clásico*. Trad. José Santa Cruz Teigeiro. Barcelona: Bosch, 1960. P. 83-84.

²⁶² Cf. PILATI, J. I. *Art. Cit.* 2005. P. 55.

²⁶³ GROSSI, P. *La propiedad y las propiedades: un análisis histórico*. Madrid: Cuadernos Civitas, 1992. P. 105 *et seq.*

²⁶⁴ Cf. PILATI, J. I. *Art. Cit.* 2005. P. 56.

²⁶⁵ *Ibid.* P. 57.

O ponto crítico da elevação do Estado à pessoa jurídica é o fato de que ele se torna apto a realizar a intermediação entre o público e o privado e, portanto, a servir de instrumento de apropriação privada do coletivo, como se constata com a prática neoliberal do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Daí, importante é a observação de Pilati:

Outorga-se ao Estado (pessoa) o monopólio dos bens públicos, sem ressaltar os bens coletivos, que ficam à mercê do poder de polícia, da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e outras figuras do voluntarismo estatal; ele, o Estado, no exercício discricionário de poderes administrativos, na implementação de políticas públicas, ao agasalho da lei, cumpre o papel de viabilizar a apropriação privada de espaços e patrimônio públicos.²⁶⁶ (grifo nosso)

Como destacado por Pilati, a história do Direito brasileiro tem muitos casos em que o Estado realiza essa intermediação de apropriação, federalizando para depois privatizar.

Aqui, busca-se defender que a efetividade do DHAA é mais do que ter acesso a alimentos adequados ou sustentáveis do ponto de vista ambiental. É ter acesso a alimentos como um bem comum, como um direito soberano e livre da lógica mercantil. Nesse sentido, tratando dos problemas da atual lógica da propriedade, Pilati pergunta:

O acesso à cidadania social, deve dar-se através da propriedade ou dos direitos? (...) As dimensões de tal cidadania moderna dependem de bens que cada um pode adquirir no mercado ou justamente do reconhecimento de uma série de situações jurídicas que livram o cidadão da lógica mercantil?²⁶⁷

Assim, fica patente a necessidade: 1) de revisão dos códigos (civis) a fim de contemplar esta categoria (“*res extra patrimonium*”) que foi relegada pelo direito moderno; 2) de reconhecer explicitamente a categoria de bem jurídico autônomo coletivo, para os alimentos e a alimentação, já que em alguns casos esta previsão seria relevante para a efetividade do DHAA para toda uma coletividade (como no caso dos indígenas de Raposa Serra do Sol que também visava a proteção do território como meio de cidadania alimentar, em face dos ataques dos arroteiros) e

²⁶⁶ **Ibid.** P. 57-58.

²⁶⁷ PILATI, J. I. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. In: **Revista Sequência**. Nº 59, p. 89-119, dez. 2009.

porque já existe nas propriedades especiais coletivas patrimoniais (étnicas)²⁶⁸ essa indicação. O que, superando o nexa propriedade-sujeito, poderia reconhecer tais propriedades, de fato e de direito como bens extrapatrimoniais; 3) de rever, do ponto de vista jurídico, a relação entre a propriedade e os DHESC, pois, aquela, sob a ótica constitucional, foi relativizada em seu conteúdo, por causa da função social. A propriedade não deveria ser considerada um direito, mas uma garantia constitucional.²⁶⁹ Assim, do ponto de vista taxonômico-normativo, o DHAA estaria hierarquicamente acima da propriedade. Porém, devido à lógica mercadológica dos alimentos e da exacerbação da dimensão econômica de “*commodity*”, não é o que os cidadãos experimentam, no cotidiano; 4) de rever a aplicação da ficção da pessoa jurídica ao Estado, como forma de consagrar aquelas coisas que são comuns, portanto, inapropriáveis; 5) de alterar a LOSAN para superar o limite material de fundamentabilidade da LOSAN, pelas razões argumentadas anteriormente, que se omitiu acerca da natureza jurídica de bem comum ou extrapatrimonial dos alimentos para que a dimensão de direito humano prevaleça sobre a de mercadoria.

Para esta encerrar esta seção dos limites materiais da fundamentabilidade, conclui-se que: 1) em consonância com Tovar,²⁷⁰ a fundamentabilidade ou positivação de um direito, por si só, não garante a sua eficácia nem a sua efetividade. Porém, se não fosse positivado, subsistiria ainda maior dificuldade para a sociedade exigí-lo. Desta forma, reconhece-se que a fundamentabilidade constitucional e infraconstitucional explícita e implícita do DHAA, consagrada no ordenamento

²⁶⁸ É o caso das propriedades coletivas indígenas, quilombolas e de reservas extrativistas por populações tradicionais (Lei nº 9.985/00). A indígena está prevista no art. 231 da CRFB/88, regulada pela Lei nº 6.231/73 (Estatuto do Índio). A quilombola foi instituída nos ADCT da CRFB/88 pelo art. 68 c/c 215 e 216 da CRFB/88 n/f do Decreto nº 4.887/03. Destaca-se que a titulação destas propriedades não está associada ao sujeito, mas à condição e ao próprio direito que se tutela. A propriedade coletiva extrativista é a que se estabelece sobre áreas de domínio público, transformadas pelos entes em Unidades de Conservação do Grupo de Uso Sustentável e são reguladas pela Lei nº 9.985/00 n/f do art. 225, § 1º, incisos I-III da CRFB/88). A titulação é outorga de título coletivo e pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade, já que a sua racionalidade rompe com o nexa propriedade-personalidade.

²⁶⁹ Cf. DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. 298p.; OLIVEIRA, A. B.; ROSSETTO, D. C. A propriedade como direito (não) fundamental na constituição brasileira. In: **Revista do Direito da UNISC**. Santa Cruz do Sul, nº 37, p. 102-115, jan.-jun. 2012.; QUINZACARA, E. C. De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad. In: **Revista de Derecho (Valparaiso)**. Num. XXXI, 2008, p. 493-525, Pontificia Universidad Católica de Valparaiso – Chile; PAULSEN, L. **A normatividade jurídico-positiva da função social da propriedade**. Apostila disponível em: <https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/2/31doutrina_anormatividadejuridico_positivadafunosocialdapropriedade.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

²⁷⁰ Cf. TOVAR, L. F. **Art. Cit.** 2008. P. 45-72.

jurídico internacional e nacional, ainda que com limites materiais, foi um passo relevante para a sua exigibilidade, em especial no que diz respeito à justiciabilidade. Porém, destaca-se que algumas medidas, em termos de alterações dos textos das normas que regulam o DHAA, seriam necessárias, para superar os limites materiais de fundamentabilidade aqui analisados; 2) que a ordem jurídica que consagra o modelo de propriedade vigente não somente é inadequada para efetivar interesses fundamentais como o DHAA, mas atua como um determinante jurídico da efetividade do direito humano à alimentação adequada. Por fim, normas, políticas públicas e medidas isoladas de entes governamentais como Estados nacionais, subnacionais, ou de órgãos da própria ONU, não trarão efetividade ao DHAA caso o modelo jurídico que dá fundamento de legitimidade à propriedade não seja revisto. Não é possível ter a efetividade do DHAA somente com o acesso aos alimentos sob o paradigma da propriedade vigente (alimento como mercadoria/propriedade). A efetividade do DHAA e da soberania alimentar somente são possíveis quando alimentos são efetivamente bens comuns (com natureza extrapatrimonial) e quando as vítimas da injustiça alimentar exercem a soberania alimentar.²⁷¹ Consagrar esta dimensão na fundamentabilidade das normas do DHAA, é um passo fundamental para a efetividade da justiça alimentar.

2.2. Dos limites formais (da justiciabilidade)

É um desafio trazer os direitos e garantias para o plano da efetividade, tentando fazer com que as aspirações contidas nas normas sejam gozadas pelas pessoas que sofrem as violações dos direitos.²⁷² Considera-se fundamental, para que

²⁷¹ Para continuar aprofundando o assunto recomenda-se a leitura dos seguintes artigos: Cf. OLIVEIRA, A. B. & ROSSETTO, D. C. A propriedade como direito (não) fundamental na Constituição brasileira. In: **Revista do Direito UNISC**. Santa Cruz do Sul, nº 37, p. 102-115, jan.-jun., 2012; QUINZACARA, E. C. **Art. Cit.** 2008; MARTINS, P. S. V.; PORRO, N. S. M.; NETO, J. S. O direito de propriedade ressignificado por quebradeiras de coco babaçu: a atualização da experiência no uso comum de recursos em uma comunidade tradicional. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 38, nº 2, pp. 241-264, jul/dez., 2014; ABREU, J. M. M. A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: uma hipótese sobre o direito à moradia. In: **Revista Direito e Práxis**, Vol. 5, nº 8, 2014. P. 213-239.

²⁷² Cf. ARENDT, H. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia de Bolso. 2013. 832p; TRINDADE, A. A. C. Dilemas e Desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. In: **Primeira Instância. Revista Brasileira de Política Internacional**. 40 (1) jun. 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/nKZwK7WVq9Khfhn7K8WTnBR/?lang=pt>>. Acesso em: 06 ago.

isso aconteça, identificar a partir de agora os limites da justiciabilidade que podem atuar como determinantes estruturais da inefetividade do DHAA para que as normas passem de orientações a serem seguidas segundo a conveniência dos governantes e do mercado, para o plano de direito exigível. Saindo, portanto, do plano moral para o plano da exigibilidade. O objetivo desta seção será, pois, demonstrar alguns limites formais da justiciabilidade que são determinantes jurídicos do direito humano à alimentação adequada.²⁷³

Preliminarmente, tem-se como pressuposto que a justiciabilidade não é somente um meio de acesso para a efetividade de um direito como o direito humano à alimentação adequada. Para Cappelletti e Garth o acesso à justiça é um meta-direito.²⁷⁴ De tal sorte que, ao analisar os determinantes que atuam em face da efetividade do DHAA, “*prima facie*”, resta claro que é preciso analisar os principais determinantes da justiciabilidade como um meio de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada. Assim, reitera-se que aqui não se tratará de analisar os limites de certos remédios constitucionais, como a ação civil pública, ou de procedimentos processuais do sistema judiciário brasileiro como um todo, mas de identificar e analisar os principais limites da justiciabilidade que atuam como determinantes jurídicos do direito humano à alimentação adequada.

No que diz respeito à exigibilidade judicial (ou justiciabilidade) do DHAA, há duas publicações referenciais: uma, redigida por Burity, Franceschini e Valente, publicada pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), em parceria com a FAO;²⁷⁵ e outra pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).²⁷⁶

Antes de adentrar ao instituto da exigibilidade, é importante destacar o que se entende por violação do direito humano à alimentação adequada. Na perspectiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional:²⁷⁷

2021. Id. (Ed.). **A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileira**. San José/Brasília: IIDH/Fund. F. Naumann, 1991. P. 1-357.

²⁷³ Como já informado, o presente capítulo, ficará restrito às análises dos limites para a justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada.

²⁷⁴ Cf. CAPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. 168p.

²⁷⁵ Cf. **Ibid.**

²⁷⁶ Cf. BRASIL. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada: ampliando a democracia no Brasil**. Brasília: CAISAN, 2017. 73p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

²⁷⁷ A relação de exemplos concretos de casos de violação do DHAA, segundo a CAISAN, está listada em: Cf. **Ibid.** P. 11-12.

Violar um direito humano é qualquer ação do Estado ou de terceiros de desrespeitar, infringir, transgredir, violentar, constranger, tomar, roubar ou ameaçar, os direitos que estão afiançados pelas leis nacionais e internacionais.

(...)

As violações dos direitos humanos podem resultar do não cumprimento das obrigações do Estado seja por ação direta, indireta ou até a sua omissão.²⁷⁸

Já, para a ABRANDH, a violação do DHAA pode ser entendida como:

Violações ao DHAA acontecem sempre que esse direito não é respeitado, protegido, promovido ou provido. Ações ou omissões podem representar uma violação ao DHAA e demais Direitos Humanos. Como a obrigação de assegurar a proteção e garantir a realização efetiva dos Direitos Humanos é sempre, em última instância, dos Estados, os mesmos são os únicos violadores destes direitos, mesmo que as violações em uma determinada localidade tenha sido provocadas por ações de terceiros. E, apesar do destaque que se dá às violações por parte do Poder Executivo, em inúmeras situações violações ocorrem devido à ações e/ou omissões também do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. (sic)

Violações aos Direitos Humanos atingem, normalmente, muito mais aqueles que são marginalizados socialmente ou pertencem a minorias étnicas, religiosas ou sexuais. No entanto, qualquer pessoa pode ter os seus Direitos Humanos violados, inclusive o DHAA, mesmo aquelas que não são marginalizadas socialmente. (sic)²⁷⁹

Quanto à exigibilidade, a ABRANDH assim a define:

A palavra **exigibilidade** vem do termo espanhol *exigibilidad*. Esta expressão vem sendo utilizada por diferentes organizações de Direitos Humanos da América Latina e significa **a possibilidade de exigir direitos perante os órgãos públicos competentes - administrativos, políticos ou jurisdicionais - para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las**. Ademais, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público.

Exigibilidade é, portanto, a possibilidade de exigir direitos perante os órgãos públicos competentes nacionais e internacionais. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de obter uma resposta e uma ação desse poder, em tempo oportuno. Na prática, não se pode falar em Direitos Humanos sem que haja mecanismos de exigibilidade disponíveis para exigi-los.²⁸⁰ (grifos nossos)

²⁷⁸ **Ibid.** P. 11.

²⁷⁹ ABRANDH. **Op. Cit.** 2007. P. 6.

²⁸⁰ **Ibid.** P. 6.

Para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional:

A exigibilidade de um direito humano é a possibilidade de uma pessoa, família ou comunidade (titulares de direito), que tenham o seu direito violado, de notificar e reclamar junto ao Estado (portador da obrigação) a realização efetiva desse direito ou uma reparação, o que for mais adequado.²⁸¹

Quanto ao instituto da justiciabilidade, a ABRANDH/FAO somente o conceitua como “(...) a possibilidade de exigir a realização de direitos perante o judiciário.”²⁸² A CAISAN avança um pouco mais na definição:

É comum a associação do conceito da exigibilidade ao conceito de justiciabilidade, que é a possibilidade de reclamar direitos junto ao Poder Judiciário, por meio de mecanismos jurídicos de exigibilidade. A maioria das pessoas pensam em “recursos ou remédios judiciais” quando se discute a possibilidade de exigir direitos. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Promover a justiça social não é uma obrigação apenas do Judiciário. É uma obrigação de todos os poderes constituídos.²⁸³

O Brasil tem um conjunto amplo de mecanismos (base legal e procedimentos administrativos, políticos, quase-judiciais e judiciais) e de instituições e instrumentos (Conselhos de direitos humanos, conselhos de políticas públicas, comissões permanentes em órgãos do Poder Legislativo e do Ministério Público, órgãos, relatorias, fóruns e atores sociais da sociedade civil organizada mobilizados) para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.²⁸⁴ Todavia, face à injustiça e à insegurança alimentar estrutural presentes na estrutura do Estado e da sociedade brasileira, estes mecanismos, instituições e instrumentos demonstram alto grau de inefetividade face aos determinantes sistêmicos que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar no país. Desta forma, importa, de agora em diante, identificar quais são e como atuam os principais limites formais relativos à efetividade da justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada no Brasil.

²⁸¹ CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** 2017. P. 14.

²⁸² ABRANDH. **Op. Cit.** 2007. P. 19.

²⁸³ **Ibid.** P. 15.

²⁸⁴ Cf. ABRANDH. **Op. Cit.** 2007.

2.2.1.

Do limite de autocontenção do judiciário por concretização constitucional seletiva

O primeiro limite formal diz respeito à autocontenção do judiciário, por concretização constitucional seletiva, com questões de ordem técnica e política, relativas à justiciabilidade de direitos sociais.²⁸⁵

Se por um lado o ativismo judicial pode ser um problema no que é pertinente aos limites dos poderes constituídos, a autocontenção²⁸⁶ também o é e aqui busca-se explicitar suas razões. O que importa, em caráter preliminar, é afirmar que não se pode, ideológica e acriticamente, polarizar tais práticas, de modo dicotômico. Desta forma, nesta seção, o que se busca não é promover o denominado ativismo judicial, mas identificar os principais obstáculos da autocontenção que atuam como determinantes para a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

O limite de autocontenção é verificado quando os juízes aplicam o seu poder de decisão para anular ou suspender decisões consideradas políticas ou técnicas. Courtis e Abramovich explicam que quando os casos concretos demandados judicialmente, decorrentes dos DHESC, exigem do Estado uma prestação positiva,

²⁸⁵ No Brasil há dois julgados icônicos, ambos tendo o Ministro Celso de Mello como relator, relativos a este limite de autocontenção que postula o princípio constitucional da reserva de lei formal como limitação ao exercício da atividade jurisdicional do Estado. Segundo o Ministro, a reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgão estatais não legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não caberia ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na condição anômala de legislador positivo (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 – RTJ 146/461-462 – RTJ 153/765 – RTJ 161/739-740 – RTJ 175/1137, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito do sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. Em: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 322348 AgR / SC – SANTA CATARINA AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO**. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 12/11/2012. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJ 06-12-2012 PP-00071. EMENT VOL 0 02094 – 03 PP 00558; Id. **AC 1033 AgR-QO/DF DISTRITO FEDERAL QUESTÃO DE ORDEM E AG. REG. NA AÇÃO CAUTELAR**. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 25/05/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 16-06-2006. PP – 00004. EMENT. VOL – 02237-01 PP 00021. LEXSTF v. 28, n. 331, 2006. P. 5-26.

²⁸⁶ O instituto surgiu da doutrina do “*self-restraint*”. Cf. ÁVILA, A. P. O.; MIRANDA, P. M. Supremo Tribunal Federal: Ativismo ou “*Self-Restraint*” na efetivação de direitos sociais? In: **Quaestio Iuris**. Vol. 10, nº 01, Rio de Janeiro, 2017. P. 519-543.

alguns órgãos jurisdicionais entendem que essa competência é do alcance dos outros órgãos políticos, não competindo a eles o exercício dessa prerrogativa.²⁸⁷

Lima salienta que o ativismo judicial, após a “*Corte Warren*” (nos EUA), passou a ser visto com conotação negativa. Porém, a autocontenção passou a ter como fundamento: 1) o princípio da reserva formal da lei; 2) o acatamento de decisões do Executivo; e, 3) a interpretação estrita das normas. O que, segundo demonstrado pela pesquisadora supracitada, em sua tese de doutorado, incorreu em consideráveis retrocessos no sentido da implementação, em especial, dos DHESC.²⁸⁸ Para Barroso:

Paradoxalmente, nos últimos anos, a prática constitucional americana tem percorrido trajetória inversa. Discursos à direita e à esquerda têm procurado restringir o papel da jurisdição constitucional e valorizar o papel do Poder Legislativo. Em curioso processo, vozes representativas têm pregado abertamente a adoção da supremacia do Legislativo e da lei, o que corresponde, em última análise, ao modelo europeu anterior à 2ª Guerra. Como decorrência, o discurso do momento é a favor da interpretação constitucional estrita e contrário ao ativismo judicial.²⁸⁹

As razões argumentativas relativas aos perigos do ativismo judicial quando o judiciário extrapola os limites dos seus poderes e fere o princípio da separação dos poderes são plausíveis. Mas, no caso do Brasil e da promoção da efetividade do DHAA, o problema é: *Como restringir a jurisdição constitucional (através de autocontenção) para prestigiar o papel do legislativo como fiscalizador e implementador de normas que constriam o executivo a implementar direitos como o DHAA, se a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)²⁹⁰ é a maior bancada de articulação de pautas do agronegócio e de pressão do executivo, para defesa dos seus interesses, em conjunta atuação com o sistema alimentar agroindustrial brasileiro?* Outro problema, ainda que contextual, mas que deve ser considerado, é: *Como, no caso da efetividade do DHAA, com repercussão geral, a Corte Constitucional esperará de um governo de extrema direita, notadamente neoliberal, a adoção de ações de promoção e efetividade do DHAA, um dos mais perseguidos, por aquele e pelo SAAB, neste momento?*

²⁸⁷ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 127.

²⁸⁸ Cf. LIMA, F. D. S. **Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal: uma proposta de delimitação do debate.** (Tese de doutorado em Direito) Recife: PPGD-UFPE, 2013. 301p.

²⁸⁹ Cf. BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: **(Syn)Thesis.** Rio de Janeiro, Vol. 5. Nº 1, 2012. P. 23-32. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

²⁹⁰ Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

A aplicação da autocontenção ocorreu, no ano de 2020, em duas decisões do STF, relativas ao acesso ao DHAA, ambas de relatoria do ministro Toffoli que, na ocasião, presidia o Supremo Tribunal Federal. Os dois julgados, relativos à Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com demandas oriundas de dois municípios do Estado do Rio de Janeiro, são considerados emblemáticos para a justiciabilidade do DHAA no Brasil.

O primeiro julgado, cujo requerente foi o município de São Pedro da Aldeia (RJ), está consignado na Medida Cautelar na Suspensão de Liminar (MC/SL) nº 1.342/RJ²⁹¹ e, o segundo, cujo requerente foi o município de Queimados (RJ), na Medida Cautelar na Suspensão de Tutela Provisória (STP) nº 495 MC/RJ.²⁹² Ambos possuem objeto semelhante. Qual seja? A alegação de restrições do orçamento próprio (Fonte 00), devido à crise financeira, para garantir meios de fornecer alimentos “*in natura*” para se obter o acesso à alimentação escolar por parte dos estudantes da rede municipal de ensino. Especial destaque deve ser dado tanto às alegações dos entes requerentes, quanto às decisões do ministro, posto que, nos dois julgados, são idênticas.

Os dois municípios alegam a violação ao princípio da separação dos poderes e que: “*a decisão judicial não pode substituir o critério em curso de conveniência e oportunidade da Administração, mormente em tempos de crise e calamidade, porque o Poder Judiciário não dispõe de elementos técnicos suficientes para a tomada de decisão equilibrada e harmônica.*”²⁹³ (grifo nosso) Ato contínuo, atente-se para a semelhança nas decisões do ministro Toffoli, nos trechos citados abaixo:

²⁹¹ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **SL 1342 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. Relator(a): Min. PRESIDENTE. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 23/06/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161. DIVULG 25/06/2020. PUBLIC 26/06/2020. DJe-LEI DIVULG 13/98/7. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5936236>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁹² Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STP 495 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. Relator(a): Min. Presidente. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 29/07/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-193. DIVULG 03/08/2020. PUBLIC 04/08/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5968327>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁹³ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **SL 1342 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. Relator(a): Min. PRESIDENTE. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 23/06/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161. DIVULG 25/06/2020. PUBLIC 26/06/2020. DJe-LEI DIVULG 13/98/7. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5936236>>. Acesso em: 24 mar. 2021. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STP 495 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. Relator(a): Min. Presidente. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 29/07/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-193. DIVULG 03/08/2020. PUBLIC 04/08/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5968327>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

Para o município de São Pedro da Aldeia (RJ):

Por essas razões, em análise perfunctória, entendo que a subversão, como aqui se deu, da ordem administrativa vigente no município de São Pedro da Aldeia não pode ser feita de forma isolada, sem análise de suas consequências para o orçamento estatal, que está sendo chamado a fazer frente a despesas imprevistas e que certamente têm demandado esforço criativo, para a manutenção das despesas correntes básicas do município.

Para o município de Queimados (RJ), o texto da decisão anterior é repetido, somente é acrescido o “*in fine*” (parte que se grifa) demonstrando que, por parte da Corte Constitucional, a ordem econômica dos entes administrativos é uma garantia que está acima da efetividade do direito humano à alimentação adequada:

Por essas razões, em análise perfunctória, entendo que a subversão, como aqui se deu, da ordem administrativa vigente no município de Queimados, não pode ser feita de forma isolada, sem análise de suas consequências para o orçamento estatal, que está sendo chamado a fazer frente a despesas imprevistas e que certamente têm demandado esforço criativo para a manutenção das despesas correntes básicas do município. **Mais conveniente, assim, mostra-se a suspensão dos efeitos dessa decisão, dado o risco de grave lesão à ordem e à economia públicas do requerente, por ela representado.** (grifo nosso)

É importante frisar que tal posicionamento judicial do ministro Toffoli, inaugurou perigoso precedente para a efetividade do DHAA, no Supremo Tribunal Federal, com consequências para os demais direitos econômicos, sociais e culturais. Como salientam Courtis e Abramovich, o Poder Judiciário, por muitos anos, se negou a conhecer as “*questões políticas não passíveis de serem exigidas em juízo*”.²⁹⁴ Contudo, o conteúdo dessas questões modificou-se com o passar dos anos, e as questões anteriormente consideradas de teor político deixaram de receber essa qualificadora,²⁹⁵ somando-se a isso, aqueles pesquisadores salientam que “*o Poder Judiciário ampliou seus poderes de revisão perante atos ou omissões inconstitucionais dos poderes políticos*”.²⁹⁶ Além do mais, não são todas as obrigações estatais dentro dos DHESC que se revestem de qualificadoras técnicas ou políticas. Porém, o STF, ainda em 2022, por razões que Lins denomina como

²⁹⁴ ABRAMOVICH, V.; COURTIS. *Op. Cit.* 2011. P. 160.

²⁹⁵ Cf. *Ibid.* P. 128.

²⁹⁶ Cf. *Ibid.* P. 161.

“concretização constitucional seletiva”,²⁹⁷ prefere não enfrentar as questões que são colocadas como técnicas ou orçamentárias, e indeferir pedidos que requerem a tutela jurisdicional do Estado, para acessar direitos humanos fundamentais.

Golay entende que quando as próprias autoridades políticas decidem ou são exigidas por lei a cumprir o direito à alimentação, é mais fácil para os órgãos judiciários fazer cumprir aquele direito. A pesquisadora salienta que este raciocínio foi seguido por várias jurisprudências internacionais para fazer implementar o DHAA quando violado. Nesse sentido, cita o caso “*People’s Union of Civil Liberties vs. Union of India & Others*”,²⁹⁸ no qual a Corte Suprema da Índia seguiu um raciocínio similar para proteger o direito à alimentação de várias comunidades atingidas pela fome no Estado do Rajastão. Essas comunidades viviam a alguns quilômetros de estoques de alimento disponível e programas governamentais previam que elas deviam ter acesso a eles, mas esses estoques, não utilizados, estavam sendo comidos por ratos. Em resposta à petição enviada pela ONG “*People’s Union for Civil Liberties*”, a Corte Suprema proferiu várias dezenas de decisões provisórias desde 2001, nas quais exigia que os governos dos Estados da Índia implementassem os programas de distribuição de alimentação que foram elaborados pelo governo nacional. Na mesma perspectiva poderia ter se manifestado o ministro Toffoli, uma vez que o programa nacional de alimentação escolar, além de ser o programa de Estado mais antigo em vigor no Brasil (desde 1955),²⁹⁹ é o que tem a maior abrangência em termos de fornecimento contínuo de alimentação para os alunos das redes públicas de ensino.

De acordo com Lins, à exigibilidade de direitos fundamentais sociais opõem-se, em especial, três obstáculos que são chamados pela pesquisadora de “*tripé denegatório*” que se constitui pela: 1) baixa densidade normativa

²⁹⁷ A pesquisadora associa tal seletividade ao déficit de normatividade (quanto a isto já foi feito o destaque para os limites de fundamentabilidade, neste capítulo) que marca os direitos sociais e do contraste de eficácia entre uns e outros. Cf. LINS, L. C. **Art. Cit.** 2009. P. 51-74.

²⁹⁸ Cf. INDIA. SUPREME COURT. **People’s Union of Civil Liberties vs. Union of India & Others**. Case Number (2003) 2 S.C.R. 1136. New Dheli: Supreme Court, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/eims/secretariat/right_to_food/eims_search/details.asp?lang=en&pub_id=228024>. Acesso em: 24 mar. 2021.

²⁹⁹ Cf. BRASIL. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 abr. 1955. Institui a Companhia da Merenda Escolar. Brasília: Planalto, 1955. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

(fundamentabilidade); 2) reserva do financeiramente possível; e, finalmente, 3) reservas do legislador e do administrador.³⁰⁰

O primeiro obstáculo é a baixa densidade normativa que corresponde à ideia de se definir, em nível constitucional, com certo grau de precisão, o objeto ou conteúdo principal da norma.^{301 e 302} Logo, para Lins, considera-se densificada, em nível constitucional, a norma que fornece critérios claros e precisos para sua concretização. Conforme seja maior ou menor o grau de precisão (ou determinação) do objeto da norma no próprio texto constitucional, se diz que há maior ou menor densidade normativa. Razão pela qual afirma-se que da densidade normativa têm-se reflexos quanto à vinculação, aplicabilidade e justiciabilidade. E, como já demonstrado aqui, o poder constituinte derivado reformador, na EC nº 64/10, limitou-se a adicionar apenas a palavra alimentação no art. 6º da CRFB/88, sem precisar-lhe o seu conteúdo, pelo fato do dispositivo ter natureza jurídica de norma programática. Ademais, pelo fato de que o conceito já estava consagrado na LOSAN, que é do ano de 2006, ou seja, anterior àquela emenda constitucional.

Assim, para Sarlet, estas normas programáticas de direitos sociais reclamam a interposição do legislador para que possam gerar a plenitude dos seus efeitos, vez que possuem normatividade insuficiente para permitir a sua eficácia e, como já demonstrado aqui nos limites da fundamentabilidade da LOSAN, é o que ocorre com o direito humano à alimentação adequada.³⁰³ Uma solução apontada por Lins, é “*desideologizar*” os direitos sociais saindo da esfera da supremacia de pressupostos ideológicos em detrimento da estrutura técnico-jurídica, buscando ampliar a justiciabilidade do direito tutelado por meio do incremento de normas que ampliem a sua aplicabilidade.³⁰⁴

O segundo obstáculo está relacionado ao instituto da reserva do possível, tão alegado nos tribunais como óbice à justiciabilidade dos denominados mínimos existenciais, inclusive utilizado como fundamento das decisões aqui citadas do

³⁰⁰ Cf. **Ibid.** P. 51.

³⁰¹ O que já foi analisado na primeira seção deste capítulo, pertinente aos limites da fundamentabilidade.

³⁰² Cf. SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. P. 269.

³⁰³ Cf. **Ibid.**

³⁰⁴ Cf. LINS, L. C. **Art. Cit.** 2009. P. 56. Nesse sentido, foi apontado aqui que, caso a natureza jurídica do CONSEA tivesse sido regulamentada como deliberativa, a PSAN poderia ter conquistado maior grau de aferição técnico-jurídica em termos da sua violação e aplicabilidade e ainda incrementaria o ordenamento jurídico tutelador do direito humano à alimentação adequada.

ministro Toffoli, para denegar o exercício do direito humano à alimentação adequada. Este obstáculo tem fundamento no argumento liberal da neutralidade e da não intervenção do direito e do Estado no domínio econômico. Argumento que precisa ser desmascarado porque, no caso do DHAA, quem ganha com o indeferimento do acesso ao DHAA são as grandes corporações vinculadas ao sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Outro ponto relevante no que tange à reserva do possível é que, de acordo com art. 84, XXIII, da Constituição Federal de 1988, os limites do orçamento são de competência privativa do chefe do poder executivo.³⁰⁵ Assim, as reservas de orçamento para a execução de determinadas políticas, enquanto mecanismos de efetividade de direitos, em regra, são definidas pelo governo em vigor, nas leis orçamentárias, que são o parâmetro para fundamentar a reserva do possível, para o Executivo.

No caso da União, para fins de comparação, o extinto Programa Bolsa-Família (PBF), tão relevante no contexto da pandemia para o combate à insegurança alimentar e nutricional grave, teve o seu orçamento fixado, para o ano de 2021, em R\$ 34,8 bilhões.³⁰⁶ Enquanto isso, por outro lado, os subsídios fixados no orçamento da União, através do Plano Safra 2020/2021, para o agronegócio produzir “*commodities agrícolas*”, para a exportação, foi de R\$ 236,3 bilhões. Em números absolutos, os subsídios para o agronegócio representam cerca de sete vezes os investimentos feitos no extinto Programa Bolsa-Família, para aquele ano. Isto sem falar dos subsídios governamentais aos agrotóxicos, através de benefícios fiscais do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que possibilitaram às empresas do setor de “*defensivos agrícolas*”³⁰⁷ terem um lucro, no ano de 2010, de R\$ 15 bilhões. Tal

³⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

³⁰⁶ Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2021/02/02/governo-prepara-mp-para-reestruturar-e-reajustar-bolsa-familia.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

³⁰⁷ Termo amplamente utilizado pelo agronegócio. A militância da agroecologia os denomina como veneno. O PL nº 6.299/2002, de autoria do deputado federal Blairo Maggi e, ainda em tramitação, conhecido como “*pacote do veneno*”, dentre outros assuntos, discute a substituição da palavra “*agrotóxico*” nos documentos oficiais e embalagens de produtos pelas palavras “*defensivo agrícola*” ou “*fitossanitário*”. Para Paschoal, esse procedimento: “*É um retrocesso inadmissível e tendencioso, visando ocultar a verdadeira natureza desses produtos, isto é, sua natureza tóxica*”. Para aquele, o termo “*defensivo*” é “*o mais incorreto, ambíguo, utópico, vago e tendencioso*”. Isso porque, etimologicamente, significa “*próprio para a defesa*”, mas o termo não indica a defesa de

benefício, permitido pelas cláusulas do convênio 100/1997,³⁰⁸ do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e dispositivos da Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), estabelecida pelo Decreto nº 7.660/11,³⁰⁹ foi questionado pelo partido socialismo e liberdade (PSOL), no STF, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5553.³¹⁰ Para Santos, Bittencourt e Burity, subsidiar agrotóxicos é violar o direito à alimentação.³¹¹

Para superar o argumento da reserva do possível, Galdino salienta que a negação dos direitos sociais, com base na limitação orçamentária, pressupõe um orçamento determinado, ignorando que os recursos públicos são captados em caráter permanente e que a captação não cessa nunca, nada impedindo, portanto, que um orçamento posterior assumira a despesa relativa aos gastos sociais.³¹² Como assevera Lins:

A adoção acrítica da reserva do possível para o caso brasileiro representa a legitimação cínica da omissão do Estado, diante do quadro crônico de falta de recursos financeiros para satisfação mínima das áreas sociais, sobretudo quando se excluem as vias de controle jurisdicional sobre os gastos públicos. (...) Feitas essas observações, entendemos que o princípio da reserva do possível pode ter as seguintes consequências jurídicas: (a) pode tornar o direito social ineficaz e, portanto, inexigível ou (b) pode gerar a suspensão do processo ou (c) não produzir nenhuma consequência jurídica, permanecendo incólume a esfera de eficácia e exigibilidade do direito social pleiteado.³¹³

quê e de quem. PASCHOAL, A. D. **Pragas, praguicidas e a crise ambiental – problemas e soluções**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1979. P. 16.

³⁰⁸ Cf. CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Convênio nº 100, de 6 de novembro de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 6 nov. 1997. Reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³⁰⁹ Cf. BRASIL. Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 dez. 2011. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7660.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.553/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Origem: DF. Relator: Min. Edson Fachin. REQTE. (S): Partido Socialismo e Liberdade. INTDO. (S): Presidente da República. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³¹¹ SANTOS, M. G.; BITTENCOURT, N. A.; BURITY, V. Subsidiar agrotóxicos é violar o direito à alimentação. In: **JOTA**. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/subsidiar-agrotoxicos-e-violar-o-direito-a-alimentacao-05062020>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³¹² Cf. GALDINO, F. O custo dos direitos. In: TORRES, R. L. (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. P. 213.

³¹³ Cf. LINS, L. C. **Art. Cit.** 2009. P. 64.

Como já demonstrado aqui, através dos precedentes do STF supracitados, na prática, a reserva do possível, apesar da grande falácia que é, acaba sendo utilizada como argumento retórico-jurídico para tornar o DHAA, na prática, inexigível e, portanto, sem efetividade.

O terceiro obstáculo diz respeito aos problemas relativos à separação dos poderes que por Lins é denominado como reserva do legislador e do administrador.³¹⁴

A tese de contenção mútua do poder, fundamento da separação dos poderes constituídos, é suscitada por Montesquieu:

Se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico; pois, como ele poderá outorgar-se todo o poder que puder imaginar, anulará os outros poderes. (...) Mas, se, num Estado livre, o poder legislativo não deve ter o poder de frear o executivo, tem o direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas.³¹⁵ (sic)

Com relação à separação, pertinente é a argumentação do ex-ministro do STF, Eros Grau, para esclarecer que os poderes não são independentes e que o poder atribuído ao judiciário, no que tange às políticas públicas, diz respeito à sua exequibilidade:

Igualmente, os poderes estatais não são independentes entre si. Se, de um lado, a separação de poderes é garantia democrática, de outro, não se esqueça, o sistema de freios e contrapesos só funciona em regime de interdependência (e não de independência dos poderes), com o necessário controle recíproco, nisso não residindo o exercício de funções próprias de outro poder. O que o princípio da supremacia da Constituição determina ao Poder Judiciário é “assegurar a pronta exequibilidade de direito ou garantia constitucional imediatamente aplicável, dever que se lhe impõe e mercê do qual lhe é atribuído o poder”.³¹⁶ (sic)

Como salienta Lins, talvez o principal embaraço que se apresenta seja justamente o de redefinir quais sejam as funções próprias de cada poder e o quanto

³¹⁴ Cf. *Ibid.* P. 66.

³¹⁵ Cf. MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 173-174.

³¹⁶ Cf. GRAU, E. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001. P. 330.

das funções próprias de outro poder é necessário absorver a fim de desincumbir-se de suas próprias funções.³¹⁷

Conforme Andrade, a relação entre a ausência de políticas públicas asseguradoras dos direitos sociais e o enfraquecimento da democracia em seu sentido substancial não pode ser ignorada. Se é correto o temor de que um ativismo judicial exacerbado incorreria em degradação da esfera política, podendo constituir-se em ameaça à democracia, por outro lado, o problema maior do argumento acerca dos riscos de um governo de juízes é a forma conservadora com que, às vezes, é o mesmo manejado, chegando-se ao extremo de falar em uma ditadura da constituição.³¹⁸

Consoante o princípio da separação dos poderes, o poder limita o poder. Compete ao judiciário a jurisdição e conseqüentemente o controle jurisdicional, inclusive do executivo. Portanto, não se pode sustentar a tese da ingerência indevida, quando se tem justamente ao contrário, o exercício da função primária específica. Cappelletti defendia que o papel que se espera do juiz no Estado social de direito é que, como ramo do Estado que são, contribuam com a *“tentativa do Estado de tornar efetivos tais programas”*,³¹⁹ contribuição que se realiza na forma de exigência *“do dever do Estado de intervir ativamente na esfera social, um dever que, por ser prescrito legislativamente, cabe exatamente aos juízes fazer respeitar”*.³²⁰

Segundo Lins, o desafio que um ativismo judicial democraticamente responsável impõe é o de, não renunciando às conquistas históricas, tampouco entregar-se à estagnação, ou seja, se não se quer retroceder em relação às conquistas da democracia formal, igualmente não se quer deixar de caminhar progressivamente para uma democracia substancial.

Lins apresenta quatro argumentos favoráveis à proposta de um ativismo judicial democraticamente responsável que superaria o limite sempre trazido à baila da autocontenção do judiciário.³²¹ Porém, por fim, a natureza desta tese não está focada nas propostas, mas sim em identificar o que está exposto aqui: que o

³¹⁷ Cf. LINS, L. C. **Art. Cit.** 2009. P. 67.

³¹⁸ Cf. ANDRADE, J. C. V. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2004. P. 195.

³¹⁹ Cf. CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. P. 42.

³²⁰ Cf. **Ibid.** P. 42.

³²¹ Cf. LINS, L. C. **Art. Cit.** 2009. P. 72.

fenômeno da autocontenção do judiciário é empiricamente demonstrável e apresenta-se como um dos principais limites formais à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada.³²²

2.2.2.

Dos limites de controle judicial e de acesso isonômico-processual dos pobres à justiça

O segundo limite formal, diz respeito à escassa tradição de controle judicial e aos problemas de acesso isonômico-processual à justiça, em especial pelos pobres, enquanto vítimas da injustiça alimentar, como obstáculos à justiciabilidade, do direito humano à alimentação adequada.

Como já salientado, através dos documentos sobre a exigibilidade do DHAA publicados pela ABRANDH/FAO³²³ e pela CAISAN,³²⁴ há diferentes procedimentos de exigibilidade do DHAA, a nível nacional: administrativo, político, quase-judicial e judicial. Esses procedimentos são materializados por meio de órgãos e instituições públicas, de Conselhos de Direitos Humanos e de políticas públicas (como o CONSEA), de entidades da sociedade civil organizada e, por fim, através do próprio cidadão, enquanto pessoa física titular do direito humano à alimentação adequada. Os instrumentos e meios de exigibilidade do DHAA são múltiplos. Porém, o foco da tese, neste capítulo, está delimitado a identificar e analisar os principais determinantes que atuam como limites para a efetividade e, aqui, da justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada.

Preliminarmente, Courtis e Abramovich demonstraram que grande parte dos DHESC têm problemas referentes à legitimidade ativa devido à grande quantidade de demandantes e da ausência de mecanismos processuais que comportem um número elevado de vítimas.³²⁵ Para aqueles, a maior parte dos meios de justiciabilidade dos DHESC foram desenvolvidos para resolver as demandas individuais.³²⁶

³²² Cf. CAMARGO, G. Z.; DE PAULA, J. L. M. Ativismo judicial versus autocontenção judicial: qual postura concretiza direitos fundamentais e promove a manutenção da democracia? In: **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas (RECSA)**. V. 4, n. 2, jul/dez 2015, Faculdade FISUL, Garibaldi (RS). P. 25-56.

³²³ Cf. ABRANDH. **Op. Cit.** 2007.

³²⁴ Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** 2017.

³²⁵ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 129.

³²⁶ Cf. **Ibid.** P. 129.

No mesmo sentido, outro exemplo que fomenta esse obstáculo refere-se às sentenças condenatórias que exigem uma obrigação de fazer por parte do Estado. Para Courtis e Abramovich as sentenças condenatórias, cujos objetos são DHESC, têm dificuldades em sua execução porque o Estado é detentor de vantagens processuais, vantagens que em determinados casos justificam a sua existência, mas que em outros casos trazem prejudicialidade para uma das partes devido à disparidade de armas processuais disponibilizadas aos demandantes.³²⁷ Atentos a este limite, relatores internacionais de direitos humanos já sinalizaram que a falta de imparcialidade e de igualdade de recursos processuais entre as partes provoca violação ao devido processo legal.³²⁸

Os obstáculos acima apontados trazem inconvenientes, mas “*estão longe de constituir uma barreira insuperável para discutir judicialmente a violação de direitos econômicos, sociais e culturais*”.³²⁹ O cenário acima exposto passou a receber modificações, algumas delas se formaram em decorrência das grandes violações coletivas existentes aos direitos fundamentais, em face disso, países como o Brasil e Argentina evoluíram em suas constituições e legislações. Os autores reconheceram que o Brasil avançou em seu direito processual quando criou a ação civil pública (Lei nº 7.347/85),³³⁰ a qual passou a tutelar o interesse dos consumidores e a proteção do meio ambiente.³³¹

Quando se analisa a atuação dos principais órgãos dos poderes constituídos responsáveis pela efetividade do DHAA, constata-se uma escassa produção de instrumentos judiciais ou administrativos.

O Ministério Público Federal (MPF), através da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), publicou um livro onde relaciona um rol de jurisprudências e de decisões administrativas que são pertinentes à efetividade do direito humano à alimentação adequada. Compulsando este limitado rol, verificam-se apenas vinte e um instrumentos (entre portarias, Termos de Ajustamento de

³²⁷ Cf. **Ibid.** P. 130.

³²⁸ Cf. **Ibid.** P. 130.

³²⁹ Cf. **Ibid.** P. 162.

³³⁰ Cf. BRASIL. Decreto nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³³¹ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 130.

Conduta e Ações Cíveis Públicas promovidas pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de Alagoas), até no ano de 2008.³³²

Ademais, esta pesquisa constatou que a Comissão Permanente do DHAA do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CP-DHAA/CONSEA) e a Comissão Permanente do DHAA do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CP-DHAA/CNDH) limitaram-se a publicar relatórios anuais que, com raras exceções, traziam alguma novidade no que dizia respeito à descrição de casos de violações do direito humano à alimentação adequada.^{333 e 334}

No relatório “*Justiça em Números de 2020*”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a sua última seção, apresenta dados relativos à Agenda 2030 no âmbito do poder judiciário.³³⁵ Nele se destacam duas figuras que apresentam dados relativos ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU de nº 2, qual seja: “*Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.*”³³⁶

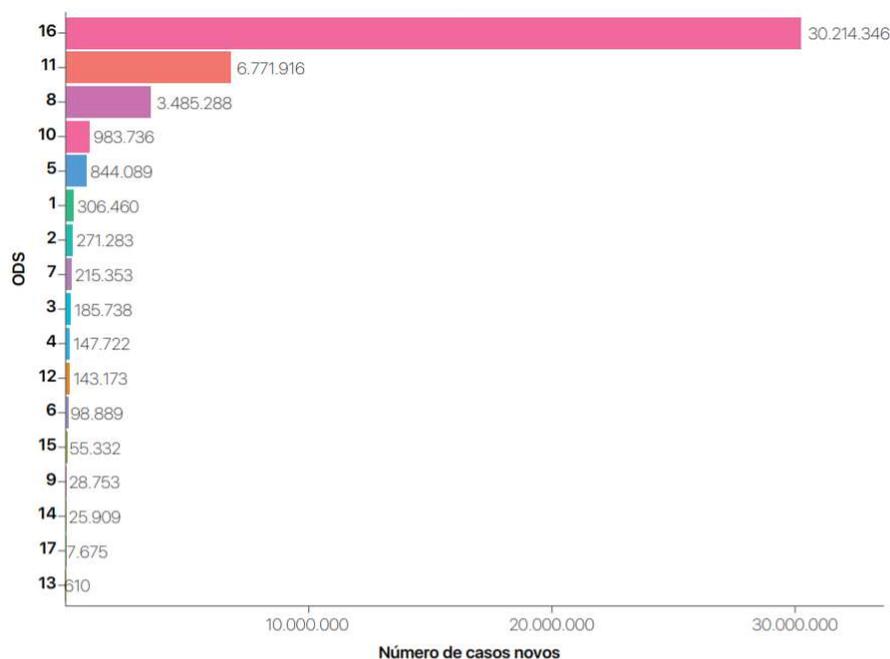
³³² Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **Direito Humano à Alimentação Adequada**. ESMPU. Manuais de Atuação. Brasília: MPF, 2008. 109p.

³³³ O único relatório disponível na rede mundial de computadores é o da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Cf. COMISSÃO ESPECIAL DE MONITORAMENTO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2011. 68p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/relatorio-c.e-alimentacao-adequada>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

³³⁴ Cf. CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 11**, de 03 de dezembro de 2015. Brasília: Planalto, 2015.

³³⁵ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020**. Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ), 2020. 267p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³³⁶ Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: 28 mar. 2021.



Infográfico 1 – Números de casos novos por ODS - CNJ, 2020.



Infográfico 2 – Números de casos novos por ODS 1, 2 e 5 – CNJ (2020).

As duas figuras precisam de algumas observações a serem feitas. A primeira, é o fato de que o número de processos relativos ao 2º ODS esteja em sétimo lugar; e, a segunda, que somente do ano de 2018 para o de 2019 o número de casos novos tenha *triplicado* (de 88,2 para 271,3 mil). O relatório não apresenta explicações acerca da metodologia da pesquisa que poderiam elucidar informações como em quais instâncias tramitam a maioria destes processos e a qual classe do 2º ODS estariam vinculadas. Quais são as principais características das demandas por acesso a alimentos, por segurança alimentar e melhoria da nutrição ou por agricultura sustentável? A pergunta não encontra resposta no relatório, em si.

Todavia, mesmo se se restringe aos dados quantitativos brutos, ainda que se registre cerca de 271,3 mil casos novos para tutela de objetos como os do 2º ODS, salienta-se que este número representa apenas 2,7% dos 10,3 milhões de brasileiros que, segundo dados da POF/PNAF de 2018 do IBGE, estão em estado de insegurança alimentar grave (estado famélico).³³⁷ Mas, os dados registrados por este relatório do CNJ constitui-se como um relevante indicador do retrocesso social no que diz respeito ao agravamento dos determinantes da efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Compulsando-se a página eletrônica do STF, no dia 02 de abril de 2021, no campo de pesquisas de jurisprudências, impressiona que buscando-se pelo “*index*” “*direito humano à alimentação adequada*”, obteve-se como resultado apenas uma decisão monocrática que é o MS 33.821/DF, conforme figura abaixo:³³⁸

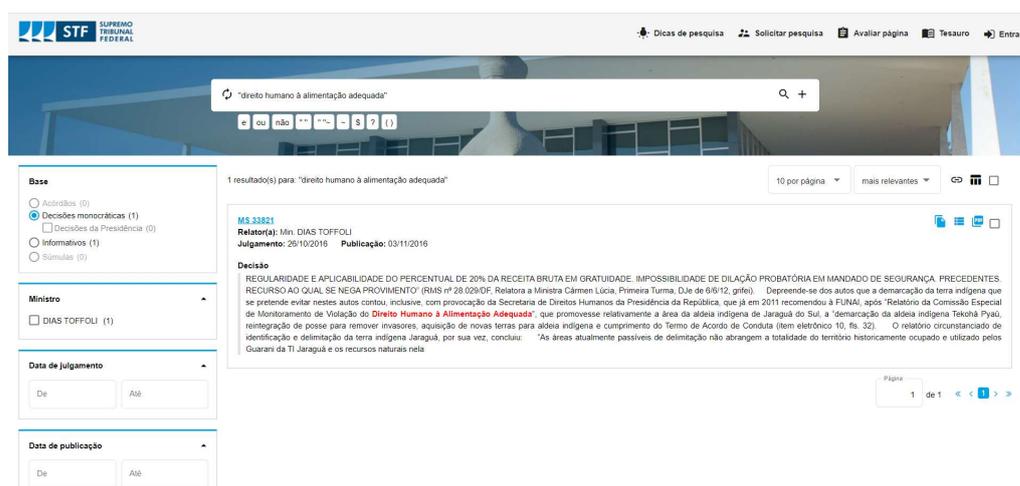


Figura 4 – Pesquisa de Jurisprudência – Verbetes “Direito Humano à Alimentação Adequada – STF (2021).

³³⁷ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em:

<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³³⁸ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MS 33821/DF - DISTRITO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA**. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 26/10/2016. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232. DIVULG 28/10/2016. PUBLIC 03/11/2016. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20direito%20humano%20%C3%A0%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20adequada%22&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 02 abr. 2021.

No dia 22 de abril de 2021 o Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 831/DF cujo objeto era o retrocesso social na implementação das medidas relativas à política de segurança alimentar e nutricional no país.³³⁹ Nesta ADPF, utilizando como fundamentos vários diplomas legais protetores do DHAA, foram requeridas a declaração da nulidade parcial, sem redução de texto, e a adoção de medidas dos Programas Bolsa-Família, de Alimentação Escolar, de Aquisição de Alimentos e de Cisternas, a fim de proteger, em especial, os cidadãos e cidadãs em estado de insegurança alimentar grave. Além disso, que o Ministério da Cidadania efetivasse a transferência de renda mínima para os cidadãos e as cidadãs que foram afetados economicamente pela crise sanitária da COVID-19 e medidas para a proteção da população em situação de rua.³⁴⁰

Na mesma esteira, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) impetrou no STF a ADPF nº 885/DF.³⁴¹ Nesta, o Conselho Federal da OAB requereu a adoção de diversas medidas para garantir a promoção da PSAN com efetividade do DHAA a fim de reverter o grave quadro de IAN no país. Dentre as medidas requeridas, destaca-se o pedido relativo à recriação do CONSEA pois, de acordo com as observações críticas já apontadas neste capítulo, quaisquer medidas relativas à PSAN perdem efetividade se não gozam da participação direta³⁴² de órgãos de controle social de políticas públicas como aquele.

No dia 12 de outubro de 2021 o Ministro relator requereu que o Presidente da República prestasse informações acerca das condições da implementação da PSAN no país e sua relação com ao crescimento do estado de insegurança alimentar grave que empiricamente se demonstra e constata através de pesquisas do próprio IBGE, conforme será demonstrado no quarto capítulo. No dia 09 de fevereiro de

³³⁹ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF Nº 831/DF**. Relatoria Min. Rosa Weber. ADV. (A/S). EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTROS. INTDO. MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROC. (A/S) (ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

³⁴⁰ Cf. **Ibid.**

³⁴¹ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF Nº 885/DF**. Relatoria Min. Dias Toffoli. ADV. (A/S). FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETZKY E OUTROS. INTDO. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PROC. (A/S) (ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6266688>>. Acesso em: 12 out. 2021.

³⁴² No planejamento, na organização, na direção e na fiscalização dos atos, medidas, projetos e programas relativos à implementação da política pública de segurança alimentar e nutricional, tal qual preconizada nas deliberações das Conferências de Segurança Alimentar.

2022 o Procurador Geral da República publicou o Parecer nº 29.669/2022 onde pede ao STF o não conhecimento da ADPF nº 885/DF. Em apertada síntese, o Procurador alega afronta aos princípios da autocontenção e da separação de poderes para justificar que o judiciário não intervenha, principalmente, no orçamento público e em políticas públicas do Poder Executivo.³⁴³

Ato contínuo, realizando o mesmo procedimento de pesquisa foi realizado na página eletrônica do Superior Tribunal de Justiça (STJ), também em 02 de abril de 2021, obteve-se como resultado apenas dois acórdãos³⁴⁴ e quatorze decisões monocráticas.³⁴⁵ Conforme figura que segue:

³⁴³ Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer AJCONST/PGR Nº 26669/2022**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 885/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Advogados: Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky e Outros. Interessado: Presidente da República. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6266688>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

³⁴⁴ Cf. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 1799346 / SP. RECURSO ESPECIAL. 2017/0206978-0. Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI (1118). Órgão Julgador: 3ª Turma. Data do Julgamento: 03/12/2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 13/12/2019. EMENTA: RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. REJEITADA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTENTE. SEGURANÇA ALIMENTAR. PREOCUPAÇÃO MUNDIAL COM A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, SAUDÁVEL, DE FORMA PERMANENTE E SUSTENTÁVEL. SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. EXPOSIÇÃO A VENDA DE PRODUTOS DETERIORADOS EM REDE DE SUPERMERCADOS. PUBLICIDADE ENGANOSA. SOBREPOSIÇÃO DE ETIQUETAS COM ALTERAÇÃO DA DATA DE VALIDADE DO PRODUTO. QUEBRA DA CONFIANÇA DA COLETIVIDADE DE CONSUMIDORES. VÍCIOS E DEFEITOS. DANOS MORAIS COLETIVOS. CONFIGURADOS. VALOR DA INDENIZAÇÃO. MANTIDO. REFORMATIO IN PEJUS. INEXISTENTE. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. STJ. REsp 1357618 / DF. RECURSO ESPECIAL. 2012/0259843-5. Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO. Órgão Julgador: 4ª Turma. Data do Julgamento: 26/09/2017. Data da Publicação/Fonte: DJe 24/11/2017. EMENTA: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRODUTOS ALIMENTÍCIOS. OBRIGAÇÃO DE INFORMAR A PRESENÇA OU NÃO DE GLÚTEN. LEGITIMIDADE. ATIVA DE ASSOCIAÇÃO. REQUISITO TEMPORAL. CONSTITUIÇÃO HÁ, PELO MENOS, UM ANO. FLEXIBILIZAÇÃO. INTERESSE SOCIAL E RELEVÂNCIA DO BEM JURÍDICO TUTELADO. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**. PERTINÊNCIA TEMÁTICA DEMONSTRADA. DEFESA DOS CONSUMIDORES. PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%22DIREITO+HUMANO+%C0+ALIMENTA%C7%C3O+ADEQUADA%22&b=ACOR&p=true>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

³⁴⁵ Disponível no mesmo “*hiperlink*” citado em epígrafe.

The screenshot shows the search results page on the STJ website. The search query is "DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA". The results are categorized into Súmulas (0), Acórdãos (2), and Decisões Monocráticas (14). The first result is an Acórdão (2017/0206978-0) from the T3 - TERCEIRA TURMA, reported by Ministra NANCY ANDRIGHI (1118). The page also features a sidebar with filters for 'Filtrar resultados' (Repetitivos, IACS, Acórdãos de Afetação) and 'Órgãos Julgadores' (Ministros). A notification banner at the bottom left reads 'A nossa página mudou! Dê um clique aqui para avaliar a sua experiência sobre as alterações'.

Figura 5 – Pesquisa de Jurisprudência – Verbetes “Direito Humano à Alimentação Adequada – STJ (2021).

A questão que se coloca é que, no país, apesar deste número de casos registrados pelo CNJ relativos ao 2º ODS, nos diversos órgãos e instâncias de prestação jurisdicional existentes em todo o país, o número de casos julgados no STJ e no STF relativos à efetividade do DHAA é pífio. Os dados podem explicar por qual razão o DHAA é tão desconhecido entre os operadores do Direito, por vez que ele é raramente apreciado e debatido perante os órgãos jurisdicionais, apesar da latente, estrutural e grave situação de injustiça alimentar no país. Assim, considera-se importante trazer para o ambiente dos órgãos jurídicos o conhecimento, a apreciação e, por conseguinte, as decisões relativas à efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Ora, os dados acima apontam para um obstáculo à justiciabilidade que é denominado por Courtis e Abramovich como escassa tradição de controle judicial. Para aqueles, esse problema de ordem cultural ocorre devido ao desconhecimento pelas vítimas de que determinados conflitos contribuem para a violação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.³⁴⁶ A mesma tese é sustentada por Cardoso, desembargador do TJ/BA, em artigo publicado na página eletrônica “Migalhas”: *“Boa parcela das pessoas incluídas legalmente no rol de necessitados não exerce seus direitos, porque desconhecem ou porque lhes negam os meios para exercitá-*

³⁴⁶ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 131.

los.”³⁴⁷ Na mesma esteira, assim se posiciona a ABRANDH/FAO acerca da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada:

A maioria dos brasileiros ainda não sabe que é titular de Direitos Humanos. Os poucos que conhecem seus direitos nem sempre têm conhecimento sobre formas de exigí-los através de instrumentos do próprio Estado. Além disso, a maior parte dos agentes públicos não tem informações sobre suas obrigações frente à realização do DHAA e de outros Direitos Humanos. Ademais, existem poucos instrumentos de recurso administrativos e os que existem não são tratados a partir da perspectiva de direitos.³⁴⁸

Grande parte das pessoas ainda não sabe que é titular de Direitos Humanos. Não sabe, principalmente, que é titular de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que inclui o DHAA. Os poucos que conhecem seus Direitos Humanos nem sempre têm conhecimento sobre a sua exigibilidade, isto é, que os direitos devem ser exigidos quando não são garantidos e que há instituições nacionais e internacionais de proteção aos Direitos Humanos.³⁴⁹

Conforme dizia Miranda, ter conhecimento dos direitos é um primeiro passo para a realização da defesa deles.³⁵⁰ Courtis e Abramovich defendem que a implementação da justiciabilidade de direitos contribui para a formação e a acumulação de precedentes judiciais permitindo a troca e a utilização dos precedentes entre os diferentes tribunais na aplicação aos casos genéricos. A jurisprudência exerce papel definitivo na construção de novos posicionamentos como também na desconstrução de antigos paradigmas.³⁵¹

Nesse sentido, Reale destaca que “*o ato de julgar não se reduz a uma atitude passiva diante dos textos legais, mas implica notável margem de poder criador*”.³⁵² A formação de novos precedentes proporcionaria maiores inovações nas matérias jurídicas às quais estariam:

[...] estabelecendo normas que não se contém estritamente na lei, mas resultam de uma construção obtida graças à conexão de dispositivos, até então considerados separadamente, ou ao contrário, mediante a separação de preceitos por largo tempo unidos entre si. Nessas

³⁴⁷ CARDOSO, A. P. Tem justiça para os pobres? In: **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/106963/tem-justica-para-os-pobres>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁴⁸ ABRANDH. **Op. Cit.** 2007. P. 12.

³⁴⁹ **Ibid.** P. 42.

³⁵⁰ Cf. MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 2ª ed. ver. e atual. Coimbra: Imprensa, 1993. P. 229.

³⁵¹ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 132.

³⁵² REALE, M. **Filosofia do Direito**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002. P. 168.

oportunidades o juiz compõe para o caso concreto uma norma que vem completar o sistema objetivo do Direito.³⁵³

Tem-se como pressuposto que a justiciabilidade não garante a efetividade do DHAA, de modo isolado. É determinante que os diversos meios de exigibilidades sejam acionados, em conjunto. Porém, nesta via de análise dos determinantes da justiciabilidade, é importante frisar que muitos obstáculos relativos à efetividade do DHAA estão relacionados principalmente aos obstáculos ligados à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. Para a ABRANDH/FAO, dentre os obstáculos que são identificados por parte das instituições governamentais (dos denominados portadores de obrigações, dentre estas as do poder judiciário, podem ser elencados:

- Em muitos países, os servidores públicos e mesmo os gestores públicos não têm informações sobre as suas obrigações, enquanto agentes do Estado, de respeitar, proteger, promover e prover a realização do DHAA e outros Direitos Humanos. Grande parte dos detentores de cargos públicos no Executivo, Legislativo e Judiciário ainda não conhecem e/ou não se apropriaram dos instrumentos internacionais e nacionais de Direitos Humanos;
- As instituições públicas, em muitos casos, não garantem condições (recursos humanos e financeiros, equipamentos, materiais, etc.) para que os agentes públicos cumpram as suas obrigações;
- Em muitos casos, verifica-se que as instituições de defesa e exigibilidade de direitos existentes, cujas atribuições incluem o recebimento e investigação de denúncias de violações dos Direitos Humanos, ainda não atendem aos Princípios de Paris, ou seja, não contam com recursos humanos e financeiros, infra-estrutura, independência e autonomia necessários para dar respostas efetivas às violações de Direitos Humanos. Além disso, estas instituições apenas recentemente passaram a dedicar-se aos DHESC;
- Em diversos países, membros do Poder Judiciário ainda não fazem uso de dispositivos de Direitos Humanos especialmente quando julgam casos relacionados aos DHESC. Existem muito poucos exemplos de decisões judiciais, no mundo, que levam em conta a legislação internacional de Direitos Humanos. Alguns avanços vêm sendo observados em países.
- Muitos advogados não estão capacitados para trabalhar com a dimensão dos Direitos Humanos.³⁵⁴ (sic) (grifo nosso)

³⁵³ **Ibid.** P. 168.

³⁵⁴ ABRANDH. **Op. Cit.** 2007. P. 12.

No ano de 2002, em missão especial no Brasil, o relator especial da ONU para o direito à alimentação, Jean Ziegler, apontou limites no sistema de exigibilidade do DHAA no Brasil e propôs que: “*mecanismos judiciais e administrativos mais eficientes de compensação e responsabilização devem ser instituídos*”³⁵⁵

Como se observa, a justiciabilidade proporciona uma maior visibilidade da existência e acaba por impactar no fortalecimento da exigibilidade judicial do direito humano à alimentação adequada. Curtis e Abramovich são categóricos em afirmar que quanto mais informações públicas forem disponibilizadas para a população, mais o Estado se tornará suscetível às demandas judiciais de exigibilidade direta dos direitos sociais. Sendo assim, a superação dos obstáculos inviabilizadores da exigibilidade judicial dos direitos sociais requer de todos o exercício ativo na defesa desses para pôr fim ao distanciamento existente entre o texto constitucional e o exercício efetivo dos direitos sociais por parte da população.³⁵⁶

Assim, identifica-se que a escassa tradição de controle judicial do DHAA é um obstáculo no sentido de que, sua não problematização no âmbito do poder judiciário, deixa de consolidar precedentes e jurisprudências que poderiam nortear os operadores do Direito e garantir maior clareza na interpretação deste direito fundamental, bem como possibilitar maior eficácia material em termos de sua implementação.

Mesmo no âmbito do controle de convencionalidade junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH),^{357 e 358} da qual o Brasil faz parte, o

³⁵⁵ ZIEGLER, J. **Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação**, Missão Brasil, (Comissão de Direitos Humanos, 3 janeiro 2003), para. 57(c). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/index.html>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁵⁶ Cf. ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Op. Cit.** 2011. P. 132.

³⁵⁷ Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁵⁸ Cf. VV.AA. **Las dimensiones de la justiciabilidad del derecho a la alimentación y al agua em la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 117-126; LOPES, A. M. D.; CHEHAB, I. M. C. V. Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil. In: **Revista Brasileira de Direito**. 12 (2): 8294, jul.-dez., 2016; CASTILHO, C. D.; ODORISSI, L. F. Os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e o controle de convencionalidade: a necessidade de instituição de um diálogo jurisprudencial. In: **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/16036/3926>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

único caso julgado que se registra em face do Estado brasileiro, relativo à questão do DHAA, é o “*Yanomami vs. Brazil*” onde a CIDH reconheceu que o Brasil violou o DHAA daquela nação indígena.³⁵⁹

Os casos mais clássicos que se registram naquela Corte são:³⁶⁰ 1) o “*Nuestra Tierra vs. Argentina*” que versava sobre a propriedade comunitária indígena “*Lhaka Honhat*” para que esta preservasse suas tradições culturais e, dentre estes, o direito humano à alimentação adequada;³⁶¹ 2) o caso da comunidade indígena “*Yakye Axa vs. Paraguay*” que discutia sua vulnerabilidade alimentar em face da perda da titularidade da propriedade coletiva das terras comunitárias;^{362 e 363} 3) O caso da “*Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) vs. Paraguay*”, no qual pela primeira vez houve a conclusão de um acordo amigável para proteger o direito à propriedade e o direito à alimentação de comunidades indígenas;³⁶⁴ e, 4) o caso “*Sawhoyamaxa vs. Paraguay*” que determinou que o governo do Paraguai deveria

³⁵⁹ Na ocasião, a fundamentabilidade para arguir as questões que violavam o direito à alimentação dos Yanomamis foi, principalmente, o art. 11 do PIDESC. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina**. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_420_esp.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁶⁰ Na CIDH há diversos casos que envolvem a proteção e o reconhecimento de direitos territoriais e culturais de povos indígenas, dentre os quais, o direito difuso à alimentação adequada. Nesse sentido, tem-se os casos “*Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community vs. Nicaragua e o caso Sawhoyamaxa vs. Paraguay*.”

³⁶¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidade Indígena Yanomami vs. Brasil**. Sentença de 5 de março de 1985. CIDH, Brazil, Case 7615, Reolução 12/85, 5 March 1985. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/brazil7615.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁶² Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs Paraguay**. Sentença de 17 de junho de 2005. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/357a11f7d371f11c8a840b78dde6d3e7.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

³⁶³ No Brasil, caso semelhante sobre delimitação de terras indígenas foi o julgado *Raposa Serra do Sol*, no STF. Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Reclamação nº 2.833-0/RR**. Raposa Serra do Sol. Relatoria Min. Carlos Ayres Brito. Julgamento: 14/04/2005. Publicação: 05/08/2005. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação. DJ 05-08-2005 PP-00007 EMENT VOL-02199-01 PP-00117 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 262-275 RTJ VOL-00195-01 PP-00024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95234/false>>. Acesso em: 27 mar. 2021. Inclusive, ainda hoje, os arrozeiros da região imputam a falta de arroz no mercado à decisão daquele órgão judicial sobre os direitos das comunidades indígenas daquele território. Ou seja, ainda que com uma decisão judicial, permanece a disputa política e econômica sobre os direitos dos Wapichana, Patamona, Makuxi, Taurepang e Ingarikó a permanecerem naquele território e preservarem suas tradições, dentre estas, a alimentar. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/estadao-verifica/video-usa-alta-de-preco-do-arroz-em-2020-para-atacar-demarcacao-de-terra-indigena-em-2003/>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁶⁴ Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso da Comunidade Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet (Riachito) vs. Paraguay**. Sentença de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Soluci%C3%B3n%20Amistosa/Paraguay11713.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

tomar todas as medidas para melhorar as condições de vida nas quais viviam os membros da comunidade “*Sawhoyamaxa*”.³⁶⁵

Assim, também no âmbito regional, há um escasso controle judicial sobre o DHAA, ainda que a América Latina seja uma das regiões do mundo onde mais se experimenta a injustiça alimentar. Na América Latina há mais dois casos emblemáticos relativos à segunda dimensão do DHAA consagrada pelo art. 11 do PIDESC (direito de estar ao abrigo da fome) que são: 1) O caso “*Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*”, na Argentina;³⁶⁶ e, 2) O caso “*Abel Antonio Jaramillo y otros c. la Red de Solidaridad Social y otros*”, na Colômbia.³⁶⁷

O segundo obstáculo relativo aos limites formais de justiciabilidade do DHAA diz respeito aos problemas de acesso isonômico-processual ao sistema de justiça, em especial pelos pobres.

No que diz respeito à justiciabilidade do DHAA, o acesso (isonômico-processual) à justiça, é um bem jurídico que, do ponto de vista do Estado democrático de Direito, é precedente ao próprio acesso à alimentação adequada.

³⁶⁵ Os indígenas destas comunidades viviam em condições deploráveis, com um acesso difícil à alimentação, e recebiam apenas uma ajuda alimentar irregular e insuficiente do Estado. Trinta e um membros da comunidade haviam falecido em decorrência de doenças entre 1991 e 2003. As condições nas quais essas pessoas viviam devia-se principalmente à ausência de reconhecimento de seus direitos sobre suas terras ancestrais e ao fato de que elas haviam, conseqüentemente, perdido o acesso a seus meios tradicionais de subsistência. Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay**. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Disponível em:

<https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.
³⁶⁶ No caso “*Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*”, a Corte Suprema Argentina forçou o governo nacional e o governo da Província do Chaco a tomar medidas de urgência para garantir o acesso à alimentação e à água potável das comunidades indígenas que vivem na Província. Cf. ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra**. Buenos Aires: Ministerio de Justicia Y Derechos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-defensor-pueblo-nacion-estado-nacional-otro-provincia-chaco-proceso-conocimiento-fa07000263-2007-10-26/123456789-362-0007-0ots-eupmocsollaf>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁶⁷ No caso “*Abel Antonio Jaramillo y otros*”, a Corte constitucional da Colômbia concluiu que a situação em que viviam milhares de famílias deslocadas correspondia a um estado de coisas inconstitucional. Essas famílias viviam em condições difíceis, sem auxílio alimentar do Estado, apesar dos pedidos repetidos às autoridades encarregadas das pessoas deslocadas. Essas autoridades respondiam que não podiam ajudá-las, pois os recursos que lhes haviam sido alocados pelo Estado não eram suficientes. Cf. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros**. Sentencia T-025/2004. Bogotá: Corte Constitucional de Republica de Colombia, 2004. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

Para Cappelletti e Garth: “*O acesso à justiça, pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos.*”³⁶⁸

Ao tratar dos obstáculos à justiciabilidade do DHAA, assim se manifestou a ABRANDH/FAO:

As pessoas mais necessitadas, em muitos casos, não têm acesso a políticas e programas públicos, e/ou acesso à Justiça (por desconhecimento ou mesmo dificuldade de acesso). Outras vezes, mesmo tendo acesso, nem sempre recebem tratamento adequado por parte dos agentes públicos que, por sua vez, não veem essas pessoas como titulares de direitos e a eles mesmos como portadores de obrigações que devem ser cumpridas, em nome do Estado, e os discriminam. Este fato reforça a descrença em relação aos órgãos públicos que têm a obrigação de realizar direitos e superar as violações aos mesmos. (sic)

Cappelletti e Garth, ao realizarem o estudo sobre o acesso à justiça identificaram neste meta-direito o que denominam como “*três ondas renovatórias*”.³⁶⁹ A primeira delas, a partir dos anos 1960, estava relacionada às iniciativas dos Estados de promoverem o denominado sistema “*judicare*”³⁷⁰ para a assistência gratuita como medida de acesso à justiça para os pobres. Nesse sentido, o Brasil já havia se antecipado e promulgado a Lei nº 1.060/50 que estabelece normas de assistência jurídica aos pobres.³⁷¹ Esta foi materialmente recepcionada pelo art. 5º, inciso LVXXIV, da Constituição Federal de 1988. No âmbito

³⁶⁸ Cf. CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. P. 12.

³⁶⁹ A segunda onda diz respeito à representatividade nos direitos difusos e coletivos e a terceira, visa o acesso à justiça, além do mero acesso ao judiciário, propondo que os conflitos sejam resolvidos da melhor forma, e através de métodos adequados, visando efetivação dos direitos e solução dos litígios. Para tanto os autores demonstram que os métodos autocompositivos, como a mediação e conciliação podem ser uma alternativa para alcançar o acesso à justiça. Cf. **Ibid.**

³⁷⁰ Foi um sistema de advocacia dativa promovido por diversos países, a partir de 1960, para efetivar o acesso à justiça, de forma igualitária, para os pobres. Cf. BERNARDES, L. H. P.; CARNEIRO, Y. G. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. In: **Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/26039/18090>>. Acesso em: 03 abr. 2021. SILVA, F. R. A. A Lei 1.060/1950 ainda tem utilidade no ordenamento jurídico? In: **CONJUR**. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-22/tribuna-defensoria-lei-10601950-ainda-utilidade-ordenamento-juridico>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁷¹ Cf. BRASIL. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência jurídica aos necessitados. Brasília: Planalto, 1950. Disponível em: <[PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1820976/CA](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.060%2C%20DE%205%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201950.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20concess%C3%A3o%20de%20assist%C3%A2ncia%20judici%C3%A1ria%20aos%20necessitados.>. Acesso em: 03 abr. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

processual, pelo art. 98 do Código de Processo Civil (CPC).³⁷² Assim, importa salientar que os autores identificaram que, a partir de 1960, os Estados começaram a implementar medidas de assistência jurídica gratuita para os pobres, mas que, até hoje, o acesso à justiça ainda se constitui como uma grande barreira para aqueles no sentido de terem efetivados os seus direitos fundamentais.

Com relação ao acesso à justiça, Cappelletti e Garth apresentam três obstáculos e identificam que estes possuem maior implicância para as barreiras que os pobres enfrentam para gozarem da efetividade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

O primeiro, diz respeito às taxas judiciais, honorários advocatícios, verbas sucumbenciais, ou seja, ao alto custo que os processos judiciais em regra têm e os pobres não possuem renda para arcar com aqueles. Nesse sentido, os autores demonstraram que, na Europa, nas ações de pequenas causas, tais custos podem ultrapassar o do mérito requerido.³⁷³ Além disso, os processos mais demorados tendem a fazer a parte desistir do direito pleiteado junto ao órgão jurisdicional.

O segundo, diz respeito ao resultado. Os pesquisadores demonstraram que aqueles que possuem melhor condição financeira obtém melhor resultado, em termos de deferimento dos seus pleitos em termos de tutela jurisdicional, pelo fato de conseguir arcar com as custas dos processos e de contratarem os melhores advogados para defenderem suas causas.

O terceiro reside nos direitos difusos, nos quais os indivíduos que possuem interesses em comum estão dispersos e não possuem a oportunidade de se reunirem para lutarem juntos pelos seus direitos e isto é identificado como um limite para determinadas lutas como as que buscam a implementação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.³⁷⁴

Segundo o Relatório “*Justiça em Números 2020*”, do CNJ, naquele ano tramitaram cerca de oitenta milhões de processos no Brasil. A priori, este número pode passar a informação de que as pessoas físicas, as cidadãs e os cidadãos, estão acessando o sistema de justiça para resolver os seus conflitos. Isto poderia levar à

³⁷² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁷³ Cf. CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Op. Cit.** 1988. P. 16.

³⁷⁴ Cf. **Ibid.** P. 28-29.

conclusão de que a sociedade elege o poder judiciário como o melhor meio de resolução de litígios. Porém, o aumento exponencial de litígios que buscam no judiciário o meio de resolução, não está diretamente relacionado aos cidadãos e, neste caso, com os pobres.

O estudo do CNJ sobre os “*100 maiores litigantes*” no Brasil revela que há um número elevado de processos que tramitam nos órgãos judiciais do país, mas um reduzido número de atores no polo ativo litigando por seus direitos.³⁷⁵ Nos EUA este fenômeno de acionamento reiterado do poder judiciário pelos mesmos atores também foi observado e denominado como “*repeat players*”.³⁷⁶ Estes, no Brasil, são chamados de “*litigantes habituais*”.³⁷⁷

Conforme será demonstrado nas tabelas abaixo, os maiores litigantes do país são as empresas do sistema bancário, de crédito, de telefonia e, em primeiro lugar, o próprio Estado. De acordo com Cardoso, o Estado, por si só, toma o lugar dos pobres. Aquele é o maior produtor de demandas judiciais. Segundo o desembargador do TJ/BA, 80% das demandas no poder judiciário brasileiro têm o Estado como parte.³⁷⁸ De fato, a afirmação é confirmada pelo relatório “*100 maiores litigantes*”, do Conselho Nacional de Justiça.

³⁷⁵ Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes do Brasil**. Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. 33p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁷⁶ Cf. MCGUIRE, K. T. Repeat Players in the Supreme Court: The Role of Experienced Layers in Litigation Success. In: **The Journal of Politics**. Vol. 57, nº 1, feb. 1995, P. 187-196. Published by the University of Chicago Press. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2960277?seq=1>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁷⁷ Cf. PIMENTEL, R. M. O litigante habitual. In: **Revista da EMERJ**. Vol. 3, nº 11, 2000, pp. 88-94. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_88.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021. ROQUE, A. V. Ainda o acesso à Justiça: algumas propostas para o problema dos litigantes habituais. In: **GenJurídico**. 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/09/17/propostas-problema-litigantes-habituais/>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

³⁷⁸ Cf. CARDOSO, A. P. Tem justiça para os pobres? In: **Migalhas**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/106963/tem-justica-para-os-pobres/>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

Tabela 1 - Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011 por Justiça.

Ordem	Setores dos Cem Maiores Litigantes							
	Total		Justiça Estadual		Justiça Federal		Justiça do Trabalho	
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	12,14%	BANCOS	12,95%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	83,19%	INDÚSTRIA	2,03%
2	BANCOS	10,88%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	9,25%	BANCOS	9,60%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	1,84%
3	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	6,88%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	4,85%	CONSELHOS PROFISSIONAIS	2,76%	BANCOS	1,78%
4	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	3,75%	SETOR PÚBLICO FEDERAL	3,11%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,56%	SERVIÇOS	1,44%
5	TELEFONIA	1,84%	TELEFONIA	2,38%	OAB	0,41%	COMÉRCIO	0,93%
6	COMÉRCIO	0,81%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,93%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,14%	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	0,86%
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,74%	COMÉRCIO	0,92%	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	0,06%	ASSOCIAÇÕES	0,80%
8	INDÚSTRIA	0,63%	INDÚSTRIA	0,44%	OUTROS	0,06%	TELEFONIA	0,60%
9	SERVIÇOS	0,53%	SERVIÇOS	0,42%	EDUCAÇÃO	0,04%	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	0,45%
10	CONSELHOS PROFISSIONAIS	0,32%	TRANSPORTE	0,18%	SERVIÇOS	0,02%	TRANSPORTE	0,40%

Elaboração: Departamento de Pesquisas Judiciárias/ CNJ.

Tabela 2 – Listagem dos dez maiores setores contendo o percentual de processos em relação ao total ingressado entre 1º de janeiro e 31 de outubro de 2011, por Justiça – CNJ (2012).

Tabela 2 - Listagem dos dez maiores setores em relação ao saldo residual de processos em 31 de março de 2010 por Justiça.

Ordem	100 maiores Litigantes por Setor e Justiça			
	Consolidado das três Justíças	Justiça Estadual	Justiça Federal	Justiça do Trabalho
1	SETOR PÚBLICO FEDERAL	BANCOS	SETOR PÚBLICO FEDERAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL
2	BANCOS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	BANCOS	BANCOS
3	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SETOR PÚBLICO ESTADUAL
4	TELEFONIA	TELEFONIA	SETOR PÚBLICO ESTADUAL	INDÚSTRIA
5	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	SETOR PÚBLICO FEDERAL	OAB	TELEFONIA
6	CONSELHOS PROFISSIONAIS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS
7	SEGUROS / PREVIDÊNCIA	SERVIÇOS	SETOR PÚBLICO MUNICIPAL	COMÉRCIO
8	SERVIÇOS	PLANOS DE SAÚDE	SINDICATOS	SEGUROS / PREVIDÊNCIA
9	PLANOS DE SAÚDE	EDUCAÇÃO	INDÚSTRIA	ASSOCIAÇÕES
10	ASSOCIAÇÕES	CONSÓRCIO	ASSOCIAÇÕES	SINDICATOS

Elaboração: Departamento de Pesquisas Judiciárias/ CNJ.

Tabela 3 – Listagem dos dez maiores setores em relação ao saldo residual de processos em 31 de março de 2010 por Justiça – CNJ (2012).

Os dados da pesquisa acima apontam para a desigualdade social no acesso à justiça no país considerando que, se pelo lado do polo ativo, os maiores litigantes são o Estado, o setor bancário, de crédito e de telefonia, pelo outro lado, o do polo passivo, os maiores demandados judicialmente são as pessoas físicas, em especial os pobres. O acionamento da tutela jurisdicional do Estado em face dos pobres, segundo Falcão, em pesquisa sobre o Supremo, chega a ser, no dizer dele, “*patológico*”.³⁷⁹

Esses dados reportam para algo maior que é a relação entre justiça e democracia, principalmente nos últimos trinta anos no Brasil. Esta é uma relação que reporta à constituição do direito, à relação entre a política e o direito. A política é o campo constitutivo do direito. É no campo da política que se delimita o que é direito, quem tem direito e como o direito vai ser exercido nessa sociedade. Tradicionalmente a política foi exercida no ambiente institucional do Estado

³⁷⁹ FALCAO, J. **O Supremo**: Compreenda o poder, as razões e as consequências da mais alta Corte do Judiciário no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, FGV Direito Rio, 2005. 256p.

moderno, primordialmente nos poderes executivo e legislativo, designando as soluções para o judiciário.³⁸⁰

O problema a ser colocado é que, quando os grandes atores, litigantes habituais, acionam o poder judiciário habitualmente, acabam delimitando interpretações, precedentes e jurisprudências sobre os direitos, que lhes são mais favoráveis. Os litigantes habituais, ao dominarem o sistema de justiça, pelos meios legais, processuais e do próprio sistema, concentram o poder de dizer o que é o direito na sociedade. Além disso, produzem efeitos sobre a política não somente judiciária, mas também sobre a política implementada pelos poderes executivo e legislativo que passam a orientar-se pelas decisões do judiciário sobre os dispositivos legais que são pertinentes à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. O problema da obstaculização do acesso à justiça é que o cerceamento da entrada de novos sujeitos no âmbito do judiciário obsta a expansão dos novos direitos para a própria sociedade, como é o que ocorre no caso do DHAA e aqui já demonstrado nos casos da alimentação escolar nos dois municípios do Estado do Rio de Janeiro, julgados pelo Supremo Tribunal Federal. O Estado intervém na efetividade do DHAA para delimitar a fixação de um instituto que é do seu interesse, o da reserva do possível, obstaculizando, nesse sentido, a efetividade de um direito fundamental para as milhares famílias que pretendiam ter acesso à alimentação adequada e à soberania alimentar.

Cardoso cita um exemplo paradigmático dos obstáculos de acesso ao judiciário pelos pobres é o dos Juizados Especiais que foram criados para facilitar o acesso à justiciabilidade, principalmente por parte dos cidadãos mais pobres. Ocorre que, como ele observa, obstáculos foram colocados na Lei nº 9.099/95, que dificultaram o acesso à tutela jurisdicional do Estado pelos pobres:

A criação dos Juizados Especiais, por exemplo, na sua origem fez-se através de lei composta por 59 artigos, transformada atualmente em 97 dispositivos; aí se solucionava demandas de até 20 salários-mínimos e não se necessitava de advogado para apresentação da queixa. A lei foi mudada, o teto aumentado e passou-se a exigir a presença de um profissional para acompanhar a parte. A exigência de advogado em simples demandas nas quais o reclamante precisa narrar

³⁸⁰ Cf. OLIVEIRA, M. A. C. **A conexão constitutiva entre Direito e Política na constituição do Estado democrático de Direito**: um diálogo com Arendt e com Habermas. 2016. Disponível em: <<https://emporiododireito.com.br/leitura/a-conexao-constitutiva-entre-direito-e-politica-na-constituicao-do-estado-democratico-de-direito-um-dialogo-com-arendt-e-com-habermas-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

somente o fato que deu origem ao desentendimento é descabida e contribui para complicar a vida dos pobres, pois as despesas poderão ser superior ao que reclama o jurisdicionado.

Os Juizados Especiais foram criados para solucionar rapidamente e sem burocracia as pequenas causas, os pequenos conflitos do dia a dia, mas as alterações com a edição da lei 9.099/95 (...), substituta da lei 7.244/84 (...), e com as interpretações oferecidas ao sistema, provocaram o desvirtuamento total da justiça dos pobres. Hoje os Juizados atendem à classe média e presta-se mais para cobranças de dívidas e para uma série de outras medidas, desviando de seu caminho natural que seria resolver as causas dos despossuídos.³⁸¹ (sic) (grifo nosso).

Cardoso salienta que um dos principais obstáculos à prestação jurisdicional aos pobres encontra-se no fato de que grande parte das ações e remédios constitucionais, para a tutela, inclusive de direitos sociais, demandam a denominada regularidade da representação processual. Vide o “*caput*” do art. 103 do CPC: “*Art. 103. A parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.*”³⁸² Impossibilitados de contratarem advogados para requererem a tutela jurisdicional do Estado para a efetividade de seus direitos sociais, os pobres valem-se das defensorias públicas.

Já dizia Silva:

Formalmente, a igualdade perante a Justiça está assegurada pela Constituição, desde a garantia de acessibilidade a ela (art. 5º, XXXV). Mas realmente essa igualdade não existe, pois está bem claro hoje, que tratar "como igual" a sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem, não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e de injustiça. Os pobres têm acesso muito precário à Justiça. Carecem de recursos para contratar bons advogados.

O patrocínio gratuito se revelou de alarmante deficiência. A Constituição tomou, a esse propósito, providência que pode concorrer para a eficácia do dispositivo, segundo o qual o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos (art.5º, LXXIV). Referimo-nos à institucionalização das Defensorias Públicas, a quem incumbirá a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.³⁸³

Soares e Rodrigues, através de pesquisa desenvolvida junto à Defensoria Pública da União no Estado de Rondônia (DPU/RO), demonstraram que a garantia

³⁸¹ Cf. CARDOSO, A. P. **Art. Cit.**

³⁸² BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁸³ Cf. SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15ª ed. revista. São Paulo: Malheiros, 1998. P. 222-223.

de um direito, como o acesso à justiça, pode mitigar os efeitos do estado de hipossuficiência de um cidadão, ou até mesmo de todo núcleo familiar. Os dados que coletaram foram de pessoas assistidas pela DPU/RO entre os anos de 2015 e 2016. Os pesquisadores utilizaram os arquivos daquele órgão e dados estatísticos oficiais e em uma decisão judicial procedente ao pedido do assistido interposto pela Defensoria Pública da União no Estado de Rondônia (DPU/RO). Através daquela pesquisa de estudo de caso, paradigmático para a realidade brasileira das classes “D” e “E” do Brasil, conseguiram demonstrar as modificações positivas que a concessão de benefício assistencial, no valor de um salário-mínimo, previsto em lei, pode agregar na vida do indivíduo que dele necessite.³⁸⁴

Cita-se esta pesquisa porque ela demonstra que o acesso à justiça atua como um instrumento auxiliar no processo de combate à pobreza, não sendo o único, mas seus efeitos são capazes de mitigar a situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ao contrário, a obstaculização do acesso à justiça constitui-se como um determinante jurídico que atua como uma das causas da inefetividade do direito humano à alimentação adequada.

Moreira e Cittadino publicaram estudo sobre a democratização do acesso de moradores de favelas cariocas ao judiciário, por meio de análise histórico-temporal e espacial de julgados cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ). As análises foram realizadas sob dois enfoques: (1) do acesso – individual e coletivo ao judiciário; (2) do posicionamento dos magistrados frente às demandas propostas. Chama-se a atenção aqui para os resultados da pesquisa que sugerem uma relação entre: (1) aumento do acesso de moradores de favelas ao judiciário e melhoria dos índices de desenvolvimento social; (2) baixa incidência de demandas coletivas e tratamento omissivo dispensado por magistrados a este tipo de ação; (3) falta de coerência entre as decisões judiciais de magistrados e realidade social da favela e seus ajustes ao longo dos últimos anos; e traz (4) o questionamento de algumas crenças teóricas consolidadas sobre as principais variáveis na promoção do “*acesso à justiça*”.³⁸⁵

³⁸⁴ Cf. SOARES, E. S.; RODRIGUES, R. S. **O acesso à justiça como instrumento auxiliar no processo de combate à pobreza**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62306/o-acesso-a-justica-como-instrumento-auxiliar-no-processo-de-combate-a-pobreza>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

³⁸⁵ Cf. SALEM, R. S.; CITTADINO, G. Acesso individual e coletivo de moradores de favelas à justiça. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 28. Nº 81. São Paulo. Fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100003>.

De modo crítico, Moreira e Cittadino salientam que a democratização do acesso ao judiciário está intrinsecamente relacionada com a democratização dos demais poderes e mesmo do regime político. Para os fins desta seção da tese, importa a conclusão que as pesquisadoras asseveram na pesquisa citada em epígrafe:

Desde os anos de 1980 e, mais fortemente, na última década analisada nesse trabalho (de 2000 a 2009), o Estado esteve presente nas comunidades faveladas como nunca antes na história. Apesar dessa presença não ser uniforme, é possível reparar seus efeitos sob as favelas beneficiadas com projetos e investimentos públicos. Desde então, o poder Judiciário vem sendo cada vez mais demandado a determinar que o Estado cumpra com suas obrigações, através de uma administração pública eficiente e capaz de distribuir direitos com respeito à vida e à integridade física do cidadão e com serviços públicos essenciais prestados com respeito ao consumidor. Tudo isto é inédito e revela em nosso cenário urbano transformações reais para a democratização da sociedade e do Estado. Apesar das dificuldades, os moradores de comunidades faveladas vêm procurando cada vez mais o Judiciário para resolução de conflitos com vizinhos e familiares. Nesse contexto é grande a responsabilidade do Judiciário como poder do Estado e esfera pública capaz de mediar expectativas entre cidadãos e administração pública. Consideramos a jurisdição uma das vias de agitação permanente da cidadania. Assim, a eficiência da atuação jurisdicional do Estado é uma contribuição central na democratização da nossa sociedade. Cada vez mais o Judiciário vem assumindo seu papel no cenário político, no entanto, como vimos, esse movimento precisa estar afinado com as transformações sociais, políticas, econômicas e culturais que acontecem da porta para fora do Tribunal de Justiça.³⁸⁶ (sic) (grifo nosso)

Melo e Araújo, em pesquisa desenvolvida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), sustentam que o acesso à justiça não se limita ao fato de um cidadão recorrer a um tribunal e propor uma ação em juízo. O direito de acessar à justiça é mais complexo porque pressuporia a possibilidade de enfrentar uma ordem jurídica justa: ingressar com uma ação, manter o trâmite e obter uma resposta em tempo razoável. Segundo a pesquisadora e o pesquisador, o fator tempo recebe da justiça uma consideração muito flexível, possuindo relação direta com o poder econômico daquele que apresenta sua demanda.³⁸⁷

³⁸⁶ **Ibid.**

³⁸⁷ Cf. ARAÚJO, F. A. C.; MELO, J. G. Desigualdades perante a lei: a justiça dos ricos à injustiça dos pobres – um campo de atuação para a antropologia jurídica. In: **Revista Vivência**. Nº 43. 2014. P. 161-170. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20643/1/Desigualdades%20perante%20a%20lei_2014.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

Para os pobres, a lentidão do poder judiciário traz consequências nefastas no que diz respeito às determinantes da inefetividade do direito humano à alimentação adequada. Nos recentes casos de obstaculização do acesso à alimentação escolar, por parte dos municípios que alegaram limites orçamentários e que se transformaram em ações civis públicas, as famílias que foram representadas pelas defensorias públicas deixaram de ter acesso diário à alimentação. Ocorre que, na maior parte dos casos, a alimentação escolar é a única alimentação que as crianças de escolas públicas têm acesso.³⁸⁸ Segundo pesquisa feita pelo jornal “*O Globo*” e publicada no jornal “*Extra*”, em 17 de maio de 2020, estimava-se que cerca de sete milhões de alunos da rede pública estavam sem acesso à alimentação escolar no país, durante a pandemia.³⁸⁹

Como identificado pela ABRANDH, os pobres encontram grandes dificuldades em termos de mobilização e organização para demandar a justiciabilidade, quando seus direitos humanos são violados.³⁹⁰ Dificuldades como a própria restrição da renda, que limitam os pobres à preocupação quase exclusiva com a sobrevivência diária, que dificulta as possibilidades reais e concretas de envolver-se em um processo organizativo, com força suficiente para mudança desta realidade. A situação da pobreza, principalmente no Brasil, segundo a entidade, é naturalizada. Assim, acerca da exigibilidade do DHAA e demais direitos, por parte dos pobres, importam as considerações feitas pela organização:

Na prática, o processo de mobilização de comunidades em situação de pobreza para ações de apoderamento, informação e exigibilidade não é um processo simples, pois apesar de expressarem, em muitos casos, o senso de estarem sendo injustiçados, muitos não veem a situação de miséria como um conflito que exige enfrentamento, e que pode ser superado com a garantia de direitos e cumprimento de obrigações por parte das autoridades públicas. Este sentimento é reforçado pelo processo de exclusão a que são submetidas essas populações e reforçado, muitas vezes, por experiências prévias malsucedidas dessas populações com o poder público, que em alguns casos chega até a criminalizar a pobreza.

³⁸⁸ Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/noticias/criancas-passam-fome-sem-auxilio-merenda-na-quarentena/>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³⁸⁹ Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/coronavirus/coronavirus-sete-milhoes-de-alunos-da-rede-publica-estao-sem-merenda-no-pais-rv1-1-24431541.html>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

³⁹⁰ Cf. AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: ABRANDH, 2007, pp. 46-47. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/exigibilidade-dhaa-5363c739f3c70.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

A “naturalização da pobreza” e a tentativa de responsabilizar as comunidades e pessoas empobrecidas pelas violações de direitos a que são submetidas são fenômenos que podem ser observados, por exemplo, no Brasil como mecanismos ideológicos de manutenção da exclusão e da exploração. Culpar os pobres por sua situação é uma forma de “desresponsabilizar” o poder público, as elites sociais e econômicas e o processo histórico por essa situação de exclusão. Esta maneira de ver o mundo, portanto, constitui-se em forte obstáculo à apropriação dos instrumentos existentes. De certa forma, além de abrir espaço para “justificar” o não cumprimento das obrigações por parte do poder público, desresponsabilizando-o, paralisa essas comunidades, individualiza os problemas e as responsabilidades, limitando sua capacidade de cobrar o comprometimento das autoridades responsáveis em cumprir com suas obrigações. Ao mesmo tempo, pode levar a uma redução da pressão da sociedade como um todo, que pode deixar de se sentir responsável pela superação desta situação.

Dependendo do contexto de cada país, o que se pode observar é que, em muitos casos, a formação dos titulares de direitos por si só pode não ser suficiente para garantir que interiorizem sua condição de sujeito de direitos, especialmente se, naquele país, os instrumentos e mecanismos de exigibilidade não estiverem disponíveis e funcionando de forma eficaz.

Assim, parceiros da sociedade civil são fundamentais para catalisar essa força e colaborar para a sustentabilidade do processo de apoderamento e conquista de direitos. É fundamental que os que têm seu direito violado possam ser apoiados em ações de exigibilidade por entidades ou instituições parceiras de diferentes tipos: movimentos sociais, ONGs, organismos públicos, universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros, em ações de exigibilidade de direitos. Na prática e em muitos países, estas parcerias têm sido de vital importância para as comunidades, indivíduos ou grupos vítimas de violações dos DHESC, inclusive do DHAA.³⁹¹ (grifo nosso)

2.3. Conclusões parciais

Em suma, para finalizar este capítulo, apresentam-se como conclusões parciais:

1. *Quanto às espécies de limites (determinantes)*: Foram identificados limites de fundamentabilidade (materiais) e de justiciabilidade (formais) quanto à efetividade do DHAA que, independentemente de governos, atuam como determinantes jurídicos estruturais da sua inefetividade e, como consequência, comprometem a promoção da PSAN e da soberania alimentar.

³⁹¹ Ibid.

2. *Quanto à correlação com outros determinantes sistêmicos:* Os limites materiais e formais para a efetividade do DHAA não são determinantes isolados. Ou seja, eles atuam de modo imbricado e em conjunto com determinantes políticos e econômicos, sob o domínio e o controle do sistema alimentar agroindustrial brasileiro.
3. *Quanto à efetividade:* Se, por um lado, não é possível verificar a efetividade do DHAA, constata-se que efetivo é o domínio da cadeia do sistema alimentar como parte do processo de acumulação por subordinação ampliada e aprofundada do capital. A efetividade do domínio de tal cadeia somente é possível através de um processo de controle de poderes. No caso, do poder constituinte (através do controle dos poderes constituídos e de seus agentes, do processo legislativo e da agenda política, com o objetivo de desregular a efetividade do DHAA) e do poder constituinte popular, que aqui se denominou como cidadania alimentar. No Brasil há dois macrodeterminantes em disputa, em campos opostos, inclusive no campo jurídico: de um lado, o da efetividade do DHAA, perseguido pelos movimentos sociais que atuam no campo da política de segurança alimentar; e, de outro, o da efetividade da acumulação do capital, pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.
4. *Quanto aos tipos de limites de fundamentabilidade:* a) os *materiais comissivos* (positivos) - presentes nas normas ou dispositivos de normas que autorizam ou determinam a realização de políticas, programas, atos e medidas mas que não possuem o devido alcance e sentido objetivos para a significação e efetividade do direito humano à alimentação adequada; e, b) os *materiais omissivos* (negativos) que podem ser identificados quando o legislador deixou de tipificar, proibir e/ou punir determinadas condutas que violam ou que consolidam a efetividade do direito humano à alimentação adequada.
5. *Quanto às espécies de limites de fundamentabilidade das normas do direito humano à alimentação adequada:* Foram identificadas a: a) abstração e o universalismo; b) não-imputabilidade; e, c) indeterminação da conduta

devida. Nesta última, duas subespécies foram identificadas: c.1) a ausência de definição precisa e concreta do conteúdo; e, c.2.) a falta de especificação das normas que definem o conteúdo de um direito.

5.1. *Quanto às espécies de limites de fundamentabilidade específicas da LOSAN*, foram identificadas: a) a não-imputação do poder regulamentar do caráter permanente e obrigatório do CONSEA, no SISAN; b) a ausência de dispositivos de medidas de proteção ou de punição quanto à violação da conduta devida relativa ao DHAA; e, c) Não afirmar, explicitamente, que os alimentos (e, por conseguinte, a alimentação adequada) possuem natureza jurídica extrapatrimonial ou de bem-comum.

5.1.1. *Quanto ao limite de não-imputação do poder regulamentar do caráter permanente e obrigatório do CONSEA*, constatou-se que: É necessária uma revisão dos principais limites das normas relativas à efetividade do DHAA, dentre estas, em especial, da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Principalmente no que diz respeito à natureza jurídica do CONSEA, que deve ser transmutada de consultiva para deliberativa, como forma de: a) dar efetividade ao poder constituinte da soberania alimentar, como principal meio de efetividade do direito humano à alimentação adequada; b) instituir o poder regulamentador do órgão e ampliar o alcance da significação e do conteúdo do que efetivamente seja o direito humano à alimentação adequada. Revisão que pode ser feita pela sociedade civil organizada, através das principais redes de articulação do DHAA, como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar, em articulação com a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar da Câmara dos Deputados.³⁹² Ato contínuo, alterações da LOSAN, podem ser feitas, por emendas parlamentares, em processo legislativo que deve tramitar na Câmara dos Deputados, a fim de aperfeiçoar a fundamentabilidade material dos componentes do SISAN, enquanto instrumentos fundamentais para a

³⁹² A Frente Parlamentar da Segurança Alimentar da Câmara dos Deputados, que conta com a participação de 184 deputados federais e 16 senadores, foi reinstituída mediante o Requerimento nº 1.340/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/54045-integra.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

consecução do poder constituinte da soberania alimentar, da PSAN e, por conseguinte, para a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

5.1.2. *Quanto à ausência de medidas de proteção ou de punição quanto à violação devida relativa ao direito humano à alimentação adequada:* Foi demonstrado que no ordenamento jurídico brasileiro há normas de proteção e tutela de DHESCs, como no Estatuto do Idoso, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e mesmo para políticas públicas como a de meio ambiente, que possuem dispositivos explícitos tanto para tipificar condutas criminosas violadoras de tais direitos, bem como medidas asseguradoras para a implementação do direito e da política tuteladas. O que não ocorre com a PSAN e o direito humano à alimentação adequada. Pelo contrário, no Brasil há mais normas para perseguição e criminalização daquelas e daqueles que lutam pela promoção do DHAA do que normas para penalizar aqueles que violam sistematicamente tal direito. A impunidade quanto à ausência, nas normas do DHAA, de responsabilização objetiva ou subjetiva de atos ou condutas daqueles que livremente transgridem o DHAA é um dos determinantes jurídicos da sua inefetividade.

5.1.3. *Quanto à natureza jurídica (extrapatrimonial ou de bem-comum) dos bens jurídicos do núcleo do direito humano à alimentação adequada:* Primeiro identificou-se a ausência de uma definição explícita acerca da natureza jurídica dos bens jurídicos tutelados pelo direito humano à alimentação adequada. Ato contínuo, afirmou-se a relevância de se consagrar e consignar, explicitamente, na LOSAN, a natureza extrapatrimonial dos alimentos, enquanto núcleo do bem jurídico que se busca efetivar que é a alimentação adequada. Para que esta consignação da natureza jurídica extrapatrimonial do DHAA seja levada a cabo, defende-se a necessidade de: a) revisar o Código Civil, a fim de contemplar a categoria de “*res extra patrimonium*” que foi relegada pelo direito moderno; b) reconhecer explicitamente a categoria de bem jurídico autônomo coletivo, para os alimentos e a alimentação, já que esta previsão seria relevante para a efetividade do DHAA, para toda a coletividade e porque já existe nas propriedades especiais coletivas patrimoniais (étnicas) este tipo de

reconhecimento. Alçar os bens jurídicos tutelados pelo DHAA a bens extrapatrimoniais consagraria a superação do nexo propriedade-sujeito e seria um considerável avanço em termos da tutela dos DHESC; c) rever, do ponto de vista jurídico, a relação entre a propriedade e os DHESC pois, aquela, sob a ótica constitucional, foi relativizada em seu conteúdo por causa da função social, não podendo ser considerada propriamente como um direito, mas como uma garantia constitucional. Seguindo este processo, do ponto de vista taxonômico normativo, o DHAA estaria acima da propriedade. Porém, devido à lógica mercadológica dos alimentos e da exacerbação da dimensão econômica de “*commodity*”, não é o que as vítimas da injustiça alimentar experimentam, no cotidiano; d) rever a aplicação da ficção da pessoa jurídica ao Estado, como forma de consagrar aquelas coisas que são comuns, portanto, inapropriáveis; e) alterar, por emenda à LOSAN, o seu limite material de fundamentabilidade, pelas razões argumentadas anteriormente, que se omitiu acerca da natureza jurídica de bem comum ou extrapatrimonial dos alimentos enquanto bem jurídico componente do núcleo do DHAA tutelado pela política de segurança alimentar e nutricional. Conclui-se que, para que a PSAN consiga dar efetividade à dimensão de direito humano à alimentação adequada, em face da dimensão e processo de comoditização dos alimentos, é imprescindível a fundamentabilidade desta natureza na LOSAN, a fim de que ao menos possa fazer frente aos efeitos da comoditização.

6. *Quanto aos tipos dos limites de justiciabilidade (formais):* Foram identificados dois limites formais: a) A autocontenção do judiciário, por concretização constitucional seletiva. A partir deste, identificaram-se três obstáculos: a.1) a baixa densidade normativa (de fundamentabilidade); a.2) a reserva do financeiramente possível; e, finalmente, a.3) as reservas do legislador e do administrador. Como demonstrado, com a prática da autocontenção, as vítimas da injustiça e da situação de insegurança alimentar, veem-se à mercê da administração pública e do legislativo para alcançarem aquela que seria a efetividade esperada para a eficácia material do direito humano à alimentação adequada. Com a escusa, por parte do judiciário, de não imputar obrigações políticas, orçamentárias e

administrativas aos entes das administrações públicas, o maior beneficiário da autocontenção por concretização constitucional seletiva é o sistema alimentar agroindustrial brasileiro. b) O controle judicial e de acesso isonômico-processual dos pobres à justiça. A partir deste também foram identificados três obstáculos: b.1) os altos custos relativos à proposição e manutenção dos processos judiciais; b. 2) que a disparidade de situações econômicas das partes determina o resultado dos processos; e, b.3) a dificuldade de reunir indivíduos vítimas de violações de DHESC, com interesses difusos, em demandas coletivas que beneficiam a todos.

- 6.1. *Quanto à autocontenção do judiciário por concretização constitucional seletiva:* Foram identificados obstáculos na jurisprudência das principais Cortes brasileiras que implicam na aplicabilidade do direito humano à alimentação adequada. O principal obstáculo encontra-se no reconhecido e consagrado instituto da reserva do possível. Como demonstrado, inclusive no STF, há precedentes que colocam o instituto da reserva do possível com valor jurídico acima da efetividade do direito humano à alimentação adequada. Tais decisões beneficiaram o Estado em prejuízo das famílias dos estudantes das instituições pública de ensino, em situação de insegurança alimentar. Foi demonstrado que a reserva do possível é uma falácia e que ela é aplicada meramente como forma de evitar o ativismo judicial, por uma seletividade constitucional aplicada pelo órgão judicial preventivo. Por uma razão de ordem principiológica e econômica, privilegia-se uma interpretação das normas que beneficia o Estado, em detrimento dos pobres. Nesse sentido, faz-se necessário aprimorar a fundamentabilidade do DHAA e seus mecanismos de acionabilidade/justiciabilidade para que este quadro seja revertido a fim de garantir o mínimo existencial.³⁹³

- 6.1.2. *Quanto ao controle judicial e de acesso isonômico-processual dos pobres à justiça:* Nesta seção é importante destacar o fato de que o acesso pleno ao

³⁹³ Cf. SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Vol. 3, nº 2, Curitiba, May./Aug. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200115>. Acesso em: 16 abr. 2021.

sistema de justiça é algo ainda restrito às elites. Destacou-se a relevância de tal acesso no sentido de que o sistema de justiça delimita a compreensão e a efetividade dos direitos fundamentais e dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Em seguida, constatou-se que, neste sistema, os pobres figuram não como os titulares de direito, como o polo ativo, mas, pelo contrário, como o polo passivo. Os cidadãos são acionados principalmente pelo Estado e pelas grandes corporações que visam a manutenção do seu poder político, administrativo e econômico. Os pobres não são os litigantes habituais, mas as vítimas habituais de um sistema de poderes que se insurgem contra eles. Em parte, entende-se que é por dentro (do sistema de justiciabilidade) que se pode modificar a interpretação e as decisões pertinentes ao DHESC, dentre estes, o DHAA através de mecanismos de fundamentabilidade que proporcionem a acionabilidade do DHAA e que lhe proporcione eficácia material, através de mecanismos e instrumentos de justiciabilidade que sejam acessíveis às vítimas da insegurança alimentar. Assim, entende-se que os obstáculos aqui identificados para o acesso à justiça, enquanto meio para consecução da efetividade do DHAA, é um dos principais determinantes da jurídicos desse direito. A democratização do acesso ao sistema de justiça, em especial para e com os pobres, como principais vítimas da injustiça alimentar, como forma de se ampliar e dar efetividade à justiciabilidade do DHAA e à soberania alimentar, é fundamental. Como salientado como pressuposto, no início do capítulo, com base na premissa de Kelsen e Ross, uma norma eficaz pode não ser considerada como válida (vigente) e torna-se uma mera proposição jurídica. É preciso que a LOSAN, e demais normas asseguradoras da efetividade do DHAA, consagrem claramente sua acionabilidade e mecanismos que possibilitem a efetividade do acesso à tutela jurisdicional para promoção e defesa daquele direito. Como salientado neste capítulo ao recordar Borowski e Alexy, somente pode ser considerada norma de direito fundamental o dispositivo que estiver protegido por uma norma vinculante e, só pode ser chamada de vinculante, quando for possível que a sua lesão seja conhecida pelos tribunais, ou seja, que possa ser requerida judicialmente. Como também salientado por Ballesteros, uma norma com limites de alcance e sentido na significação da sua fundamentabilidade, na

positivação, e na sua justiciabilidade, tem implicações práticas na sua validade dogmática, ou seja, como uma autêntica norma de direito positivo. O que pode explicar a falta de aplicabilidade em termos de imputação, da LOSAN, pelos poderes constituídos.

7. Como conclusão parcial (geral) do capítulo defende-se que: a) é preciso transmutar a natureza pamprincipiológica³⁹⁴ das normas do DHAA para uma natureza imperativa, obrigacional, determinada, vinculante, imputável, objetiva e concreta; b) Quanto ao estado de IAN grave (fome) há uma ideia geral de que a fome está associada ao acesso. Mas não se trata somente de problemas relativos ao acesso. Pelo que se constata neste capítulo, na análise das normas de fundamentabilidade e, na exigibilidade judicial, que o determinante central, condicionado pela dimensão da comoditização dos alimentos, está relacionado à limites no poder de determinar e exigir como, de que modo, com qual objetivo, com quem e para quem os alimentos produzidos serão destinados. No Brasil, não há déficit de alimentos. A análise da LOSAN e demais instrumentos normativos, bem como dos instrumentos de justiciabilidade, indicaram que o que há, no Brasil, é um déficit de soberania alimentar. Dessa forma, constatou-se que há determinante, não de restrição ao acesso físico, em si, mas de algo maior: do poder de definir e exigir como os alimentos serão produzidos, por quem, para quem e com qual objetivo. Ou seja, um determinante prévio à própria fundamentabilidade e à justiciabilidade enquanto meio de exigibilidade está no déficit de soberania alimentar enquanto uma assimetria (entre os cidadãos e as corporações do SAAB) relativa ao poder de definir o acesso e a destinação dos alimentos, ou seja, definir o acesso à alimentação adequada. As relações de poder do SAAB hoje dominam e controlam tanto a fundamentabilidade quanto à justiciabilidade do direito humano à alimentação adequada. Nesse sentido, os limites identificados na LOSAN e

³⁹⁴ Streck identifica o que denomina como “*era do pamprincipiologismo*” que se caracteriza quando regras comuns de conduta são transformadas em princípios de direito ou se caracterizam por não possuírem nenhum poder vinculante-imputativo. Cf. STRECK, L. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: dilemas da crise do Direito. In: **Revista de Informação Legislativa**. Vol. 49, n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496574>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

nos instrumentos de justiciabilidade na verdade são reflexo da assimetria que, como determinante da inefetividade do DHAA, limitam o exercício pleno do poder constituinte da soberania alimentar. c) O DHAA é mais do que um direito a ter acesso à alimentação adequada. Em termos de superação dos limites de fundamentabilidade material, seria relevante uma alteração também na LOSAN para fazer constar que o DHAA é o direito ao pleno exercício da resistência ao sistema alimentar e do poder constituinte que dá efetividade à PSAN e à soberania alimentar. E, por fim, d) Na atual forma e estado de fundamentabilidade e justiciabilidade, se está a manter uma ordem jurídica inadequada à efetividade do DHAA, dos interesses fundamentais da civilização e da espécie humana. Como é salientado por Silva:

Uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. (...) Se uma norma não dispõe de todos os requisitos para a sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Esta se revela, assim, como possibilidade de aplicação. Para que haja esta possibilidade, a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos (que se espera). (grifo nosso)³⁹⁵

Nesse sentido a LOSAN, carecendo da devida fundamentabilidade (Silva diria até de juridicidade),³⁹⁶ pode ser identificada como uma norma com limites de eficácia e, portanto, de aplicabilidade.³⁹⁷ O que invocaria, diante dos limites que são determinantes para a efetividade do DHAA aqui apontados, a necessidade de uma revisão e de um processo legislativo que alterasse os principais dispositivos da norma aqui analisados, a fim de efetivar o DHAA a partir da dimensão de direito humano a que se propõe.

Por fim, como o entendimento desta tese é que os determinantes jurídicos, políticos e econômicos do DHAA estão imbricados, é preciso asseverar que tais conclusões são parciais. É preciso compreender o fenômeno dos determinantes

³⁹⁵ Cf. SILVA, J. A. **Op. Cit.** 2012. 319p.

³⁹⁶ Dada sua impraticabilidade nos termos plenos para o que o sentido e o alcance do direito apontam e pelo fato de não gozarem de conteúdo imperativo para a execução do direito. Cf. **Ibid.**

³⁹⁷ Para Silva, as condições gerais de aplicabilidade é que a norma programática tenha eficácia jurídica imediata. Além disso, tais normas: I – estabelecem um dever para o Poder Público e para o legislador ordinário, em especial; II – condicionam a legislação futura, com a consequência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; III – informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; IV – constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; V – condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário. Cf. **Ibid.**

jurídicos do DHAA em conjunto com os demais determinantes políticos e econômicos. Nesse sentido, daqui em diante, passa-se à análise dos determinantes políticos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

3 Dos determinantes políticos

*De pé, ó vítimas da fome!
De pé, famélicos da terra!*
(Hino da Internacional Socialista)

De acordo com o preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (sic) (grifos nossos)³⁹⁸

Como destacado na clássica fórmula preambular da Carta Política do país, a instituição de um “*Estado Democrático*” tem como objetivo primordial assegurar o exercício dos direitos sociais. Desta forma, este capítulo se inicia com o pressuposto de que a democracia não é somente um meta-valor, mas um regime político fundamental para a promoção e a efetividade de direitos. De tal sorte que, ao fazer esta afirmação, têm-se como decorrência do pressuposto acima citado, que as ameaças ou as práticas de desconstituição da democracia são determinantes diretos para a efetividade dos direitos, em especial de direitos sociais como o direito humano à alimentação adequada.

Nesse sentido, a primeira seção deste capítulo analisa a crise da democracia como o macrodeterminante político que atua como uma das principais causas da desconstituição da política de segurança alimentar e nutricional (PSAN) no Brasil e, por consequência, como causa fundante da inefetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar. Este determinante se caracteriza pela implementação de um modelo político de gestão da administração pública que materializa práticas econômico-políticas, sob o viés ideológico e programático da globalização hegemônica neoliberal, que atua no processo de ameaça, fragilização,

³⁹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (Preâmbulo). Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 abr. 2021.

desconstituição ou até mesmo de morte da democracia.³⁹⁹ Como consequência deste determinante, têm-se a implementação de processos políticos de fragilização ou de extinção de sistemas de direitos e de políticas públicas sociais como a de segurança alimentar e nutricional.

A globalização é um fenômeno que afeta as cadeias do sistema alimentar⁴⁰⁰ e suas práticas afetam diretamente à soberania alimentar brasileira. Há um processo de corporificação de empresas que controlam a cadeia do sistema alimentar que é majoritariamente gerida por agentes econômicos transnacionais. Tal processo determina quem, quando, o que vai comer e a que preço. O controle pleno e direto daquele processo não dá nenhuma margem de escolha ao cidadão, principalmente aos mais vulneráveis em termos socioeconômicos, de soberanamente alimentar-se de forma adequada, saudável e sustentável.

As práticas econômico-políticas de extinção de sistemas de direitos e de políticas públicas sob o viés ideológico e programático da globalização hegemônica neoliberal implementadas pelo SAAB constituem-se como uma ameaça direta à soberania alimentar e à democracia na medida em que as corporações daquele sistema controlam indiretamente os poderes constituídos, suas agendas e, por derradeiro, a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

Como será demonstrado, o determinante acima destacado, materializa-se concretamente no Brasil através do processo de extinção do CONSEA, de desconstituição da PSAN e do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Este determinante demonstra que a consolidação do SAAB, em face da efetividade da justiça alimentar, ocorre através do enfraquecimento de instâncias democráticas, de espaços de resistência da soberania alimentar, da extinção da PSAN e da fragilização do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. Mais: este determinante evidencia empiricamente a existência, no Brasil, de um conjunto de

³⁹⁹ Aqui defende-se com Levitzky e Ziblat a hipótese de que a democracia é o regime onde os direitos fundamentais são tutelados e promovidos com maior efetividade. Cf. LEVITZSKY, S; ZIBLAT, D. **Como as democracias morrem**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018. Por outro lado, há pensadores da teoria da democracia, do campo da denominada “*alt-right*”, como Lilla, que defendem que quanto maior a incidência de direitos, pior seria a atividade democrática. Cf. LILLA, M. **The once and future liberal**. After identity politics. New York: Harper Collins, 2017. 160p. Id. **O progressista de ontem e o de amanhã**: Desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 120p.

⁴⁰⁰ Entendido como o ciclo da produção, da distribuição, do acesso e do consumo de alimentos.

práticas político-econômicas da globalização neoliberal que se pode denominar como neocolonialismo alimentar.⁴⁰¹

A segunda seção analisa a injustiça alimentar como um determinante das assimetrias de poder e da desigualdade material entre os cidadãos e o SAAB, principalmente no sentido de determinar, por meio da política, a efetividade do DHAA e da soberania alimentar. Ato contínuo, analisa-se a categoria de soberania alimentar e os principais ataques que esta tem sofrido. Dá-se ênfase a estas duas categorias (de injustiça e de soberania alimentar) por identificar-se a importância delas na compreensão dos demais determinantes políticos da justiça alimentar.

A terceira seção, por fim, analisa as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar e nutricional. Estas espécies são identificadas mediante cinco práticas que lhes dão materialidade: 1) Omissão na implementação da política de reforma agrária, como um método de: a) Controlar o principal meio de produção dos alimentos, transformando-os em commodities; b) Ampliação e a acumulação do capital como forma de subordinação de todos os elementos da vida; Como consequência disso: c) Controle e manutenção dos poderes econômico, político e jurídico dos atores diretamente envolvidos com o agronegócio e o agrolatifúndio, sobre o Estado, sobre a PSAN e, em última instância, sobre a soberania alimentar. Fato que se observou, em 2021, através da participação destes atores na Cúpula dos Sistemas Alimentares promovida pela FAO/ONU;⁴⁰² 2) Adoção de um modelo

⁴⁰¹ O neocolonialismo alimentar se efetiva através das práticas político-econômicas de controle direto e indireto da soberania alimentar. O controle direto verifica-se mediante o domínio de bens físicos como a terra e os demais meios de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos. O controle indireto verifica-se mediante processos de natureza processual-representativa como a comoditização e a corporificação (que serão explorados na segunda seção do próximo capítulo) que se materializam através da dominação político-econômica promovida por corporações internacionais, organizadas sob a forma de sistemas alimentares agroindustriais, para controlar não somente a cadeia do sistema alimentar, mas também, ainda que indiretamente, os poderes constituídos, a fim de ampliar a acumulação do capital de tais organizações, enfraquecendo a soberania alimentar dos povos onde tais práticas são consumadas. Cf. DELGADO, J. V. Recursos zoogenéticos, neocolonialismo e fome: sem soberania político-econômica não pode haver soberania alimentar. Tradução de: Karla Fernanda Fonseca Correa Avanço. In: **Revista UFG**. Dezembro 2012, Ano XIII, nº 13. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48463/23790>>. Acesso em: 28 out. 2021. GALINDO, C. É possível comprar um país? In: **El País**. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/06/economia/1462556578_500476.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

⁴⁰² Os atores sociais que militam na PSAN no país decidiram não participar da Cúpula dos Sistemas Alimentares e em nenhum dos eventos promovidos pela FAO nesse sentido por entenderem que aquela de alguma forma privilegiou a presença de organizações agroalimentares que atuam contra o DHAA. Nesse sentido, confira-se: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/conferencia-popular->

neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do Produto Interno Bruto (PIB) e da balança comercial brasileira;⁴⁰³ 3) Omissão na implementação de uma reforma tributária que diminua a insegurança alimentar e nutricional); 4) Desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, 5) Descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, ressalta-se que estas espécies de determinantes são implementadas mediante a promoção de um modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista que, além de criar obstáculos para a implementação e gestão de órgãos de controle e participação social como o CONSEA, implementam ações que invisibilizam e excluem as vítimas da injustiça alimentar do processo gerencial e de controle do Estado, em uma palavra, do processo democrático e da soberania alimentar. A implementação, a organização e a manutenção desse modelo estatal são incentivadas e promovidas, direta e indiretamente, por organizações multilaterais que financiam o SAAB e possibilita a implementação de medidas políticas e econômicas que aumentam a assimetria de poderes e a desigualdade material entre os atores que o promove e os cidadãos que militam pela promoção da justiça alimentar. Por fim, a sustentação desse modelo estatal ajuda a compreender ações pontuais como a descontinuidade de políticas sociais como a de SAN e ações estruturantes como a manutenção de um processo contínuo de exclusão social e de enfraquecimento da efetividade do direito humano à alimentação adequada.

promove-encontro-autonomo-sobre-cupula-mundial-dos-sistemas-alimentares/9499/>. Acesso em 24 jul. 2021. As entidades da representação do agronegócio no Brasil, ligadas à Confederação Nacional da Agricultura (CNA) afirmaram que a Cúpula poderia perder o seu foco, discutindo “ideologias”, enquanto deve estar ocupada com a questão da “qualidade dos alimentos”. Além disso, algumas entidades do agro como a “Croplife” se preocuparam com a possibilidade de a Cúpula mudar as regras do uso de “defensivos agrícolas”. Nesse sentido, confirma-se: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/cupula-de-sistemas-alimentares-nao-pode-perder-foco-e-discutir-ideologias-diz-cna/>>. Acesso em: 24 jul. 2021. <<https://www.canalrural.com.br/noticias/croplife-cupula-sistemas-alimentares-regras-residuos-defensivos/>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁴⁰³ Mesmo em um contexto de crise pandêmica e econômica, a balança comercial brasileira teve um superávit recorde no ano de 2021, em grande parte alavancado pela agropecuária. Dentre as “*commodities agrícolas*” que mais influenciaram o superávit, destaca-se a soja (um alimento que, em sua maioria, destaque-se, não é produzido diretamente para o consumo humano, mas para ser transformado em ração animal, para a pecuária). Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/05/brasil-bate-recorde-historico-de-superavit-da-balanca-comercial-em-abril>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

3.1.

Da crise da democracia como macrodeterminante político

A globalização⁴⁰⁴ é uma práxis político-econômica que vai de encontro à efetividade dos direitos fundamentais.⁴⁰⁵ Aquela, em especial na sua vertente neoliberal, põe em risco os princípios do direito internacional no que tange à soberania dos Estados.⁴⁰⁶ O que traz consequências diretas para a soberania alimentar. Nesse sentido, importa iniciar este capítulo realizando uma análise das práticas da globalização neoliberal que são determinantes para fragilizar ou desconstituir a PSAN, pois, segundo Laval e Dardot: *“O neoliberalismo não é somente uma ideologia, um tipo de política econômica. É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a*

⁴⁰⁴ Sella demonstra a relação direta entre a globalização neoliberal e o processo de exclusão social. Cf. SELLA, A. **Globalização neoliberal e exclusão social: Alternativas...?** São possíveis! São Paulo: Paulus, 2002. 145p.

⁴⁰⁵ Tese defendida por Barcellona, em suas diversas obras, e que fundamenta o presente capítulo. É dele a seguinte afirmação: *“Os direitos humanos são sempre mais proclamados solenemente e sempre mais violados, e isto porque são assumidos, somente, na pura “forma” do abstrato universalismo jurídico diante do qual se encontra a existência em sua nudez manipulável por poderes e aparatos não fundados sobre alguma efetiva democracia. A figura do homem em sua nudez é representada pelos refugiados que, aproam de forma clandestina às fronteiras dos países ricos. Apesar dos proclames, esses indivíduos são privados de tutela e muitas vezes são expulsos depois de breves passagens por campos de acolhida que se parecem mais com os campos de concentração, enquanto mesmo sendo titulares de direitos, não possuem cidadania.”* Cf. BARCELONA, P. **Diritto senza società, dal disincanto all’indifferenza**. Bari: Dédalo, 2003, p. 42. Ainda, de acordo com o mesmo autor: *“Não podemos, por exemplo, ter um direito ao trabalho até que tenhamos uma economia fundada sobre equilíbrios monetários. Não podemos ter um direito do trabalho até que exista uma situação na qual o poder das instituições supranacionais (que governam os fluxos financeiros) não seja mais controlável e condicionável pelas instituições políticas nacionais. Os direitos podem funcionar somente se dispomos do poder correspondente para realizá-los, se podemos efetivamente exercê-los.”* Id. **Le passioni negare, globalismo e diritti umani**. Troina: Città Aperta (EM), 2001. P.139.

⁴⁰⁶ Para aprofundar a análise: Cf. BONEFELD, W. Political economy and social constitution: on the meaning of critique. In: Id. **Critical theory and critique of political economy**. 1ª ed., Sidney: Bloomsbury Academic, 2014, pp. 21-51; QUIRK, P. J.; EVANS, O. (Orgs.) **Capital account convertibility** – Review of experience and implications for IMF policies. “Occasional Paper 131”. Washington (DC): IMF, 1995; BAKKER, A.; CHAPPLE, B. (Orgs.) **Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization**. “Occasional Paper 214”. Washington (DC): IMF, 2002; SERVAIS, D. **Uno spazio finanziario europeo** – Liberalizzazione dei movimenti di capitali e integrazione finanziaria – La realizzazione dell’unione economica e monetaria. Bruxelas: Comunidade Europeia, 1995. COELHO, C. C. B. P. O “novo constitucionalismo” em tempos de austeridade fiscal e o papel das Cortes Constitucionais no Brasil e em Portugal. In: **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário** (RDIET), Brasília, V. 12, nº 2, jul-dez 2017, pp. 32-75; PEREIRA, A. C. M. Crise econômica e direitos sociais: uma análise sobre a constitucionalidade de restrições a direitos prestacionais. In: **Revista Estudos Institucionais**. Vol. 3, 2, 2017, pp. 1353-1392; BILCHITZ, D. **Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine**. ICON (2014), Vol. 12, nº 3, pp. 710-739. RIBAS, L. F. O. Desconstrução da democracia e do estado de direito na globalização: ineficácia dos direitos fundamentais e nova barbárie. In: **Revista Eletrônica da PGE-RJ**. Rio de Janeiro: PGE-RJ. Vol. 2, nº 3, set./dez., 2019, pp. 1-28. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/96/69>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.”⁴⁰⁷ Assim, a globalização neoliberal, mais do que um determinante, é um sistema antidemocrático que se coloca em face diretamente da soberania alimentar.⁴⁰⁸

Com as políticas neoliberais, os Estados nacionais foram reduzidos a formas de poderes mínimos. Com a ameaça de um poder internacional nas mãos de um número restrito de potências mundiais ou de algumas corporações, os Estados mais enfraquecidos foram e são obrigados a renunciar a sua própria finalidade. Observa-se a imposição de um processo de transição no direito internacional (que nasceu com a paz de Vestfália)⁴⁰⁹ para um novo direito cosmopolita,⁴¹⁰ a passagem de um Estado social para um Estado mínimo, de um Estado penal para um Estado de exceção.⁴¹¹

Como já reiterado por pesquisadores como Mbembe, Castells, Runciman, Rancière, Ziblat, Levitzky e outros, esta crise do Estado está diretamente relacionada com o conjunto de práticas políticas promotoras da crise da democracia.⁴¹² Assim, o Estado, enquanto uma forma de organização social, base

⁴⁰⁷ DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. 413p.

⁴⁰⁸ Para Dardot e Laval o neoliberalismo é o que denominam como uma “*nova racionalidade*”. O neoliberalismo não é somente típico de um sistema pós-democrático, mas é um dos principais determinantes da desconstituição dos regimes democráticos. Nesse sentido, para os professores, o conhecimento e a crítica do neoliberalismo são indispensáveis. Cf. **Ibid.** Recomenda-se também a leitura de: COMITÊ INVISÍVEL. **Motim e destituição**: Agora. 2ª Edição. São Paulo: N-1 Edições, 2018. 188p.; ASSET, R. **Elogio da globalização**: por um contestador assumido. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2003. 155p.

⁴⁰⁹ Aqui defende-se que ocorreu uma transição de um direito internacional de “*Estados*” para um direito internacional “*entre blocos de Estados*”. A paz de Vestfália significa um conjunto de tratados (de Münster e de Osnabruque), ambos de 1648, que encerraram a Guerra dos Trinta anos. Sua relevância no direito internacional é reconhecer a existência de “*Estados-nações*”, de “*territorialidade*”, de “*não-intervenção*” e, por conseguinte, de “*soberania*”. Os tratados de acordos de livre comércio entre países e blocos econômicos designam o tipo de transição onde soberania e territorialidade são conceitos mais flexibilizados em razão dos objetivos econômicos que alguns países ligados a blocos econômicos buscam.

⁴¹⁰ Cf. LOPES, F. S. **Unidade na diversidade**: os fundamentos do direito cosmopolita e sua função no estabelecimento de uma moeda mundial. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19412/unidade-na-diversidade-os-fundamentos-do-direito-cosmopolita-e-sua-funcao-no-estabelecimento-de-uma-moeda-mundial>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

⁴¹¹ Cf. ZOLLO, D. **Globalizzazione, un mappa dei problemi**. Roma-Bari: Laterza, 2004. P. 80. Para o conceito de Estado de Exceção: Cf. SCHMITT, C. **Teologia Política**. São Paulo: Del Rey SP, 2006; AGAMBEN, G. **Estado de Exceção**: Homo Sacer, II, I. São Paulo: Boitempo, 2004; SELIGMANN-SILVA, M. Walter Benjamin: o estado de exceção entre o político e o estético. In: **Cadernos Benjaminianos**, Volume 1 - Número 1 - Junho/2009.

⁴¹² Acerca das ameaças e ações de desconstituição da democracia, propõe-se a leitura das seguintes obras: Cf. CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018; LEVITZSKY, S; ZIBLAT, D. **Como as democracias morrem**. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018; RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. 1ª ed., São Paulo: Todavia, 2018; RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. 1ª ed., São Paulo: Boitempo, 2014; MBEMBE, A.

de um ordenamento jurídico com eficácia material para a efetividade de direitos e da soberania,⁴¹³ está em declínio. Com o neoliberalismo, há corporações mais fortes e que, inclusive, controlam as políticas econômicas e sociais de determinados Estados.⁴¹⁴

Como salientado por Paula e Santos, a globalização econômica se vale da forma jurídica para legitimar a efetividade das relações de poder, decididas hoje pelas maiores potências econômicas do mundo (G7 e G-20) e por alguns governos e elites de países do hemisfério sul.⁴¹⁵ De acordo com Harold, a ONU e as Organizações de “*Bretton Woods*” (o FMI, o Banco Mundial e a OMC)⁴¹⁶ são atores que constituem um poder global que impõe suas condições aos Estados a fim de beneficiar os interesses dos países ricos e das elites dos países pobres. Sobretudo em prol das grandes empresas transnacionais, através da desregulamentação da economia e de uma inédita acumulação de capital onde, de acordo com estudo da Oxfam de 2017, 1% dos mais ricos ficam com 82% das riquezas geradas no mundo, tendo como consequência uma exclusão social de escala global.⁴¹⁷ Este modelo político-econômico é um determinante efetivo da grave situação de insegurança alimentar e nutricional das vítimas da injustiça alimentar no Brasil. Isto se considera que a renda é a principal fonte de acesso aos alimentos e à alimentação por estas vítimas.

Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. 3ª edição. São Paulo: N-1 Edições, 2018. 71p.

⁴¹³ Destacam-se os conceitos políticos de soberania desenvolvidos e propostos por Spinoza no Tratado Teológico-Político e por Mbembe na sua obra “*Necropolítica*”. A soberania, em Spinoza, pode ser compreendida com o exercício do direito de resistência da multidão como forma de opor-se à opressão constitutiva do hipotético estado de natureza que limita a liberdade. Cf. SPINOZA, B. **Tratado Teológico-Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. Para Mbembe: “(...) *A expressão máxima da soberania reside, em grande medida, no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer. Por isso, matar ou viver constituem os limites da soberania, seus atributos fundamentais. Ser soberano é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação de poder*”. (grifo nosso) MBEMBE, A. **Op. Cit.** P. 5.

⁴¹⁴ Sobre o poder econômico de determinadas empresas que possuem renda maior que o PIB de vários Estados nacionais, confira: Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/03/economia/1509714366_037336.html>. Acesso em: 27 dez. 2021.

⁴¹⁵ Cf. SANTOS, B. S.; PAULA, M. (Orgs.) **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009; SANTOS, B. S. **Conocer desde el Sur: Para una cultura política emancipatoria**. La Paz: Plural Editores, 2008.

⁴¹⁶ Cf. HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance from Bretton Woods to the 1990s**. New York: Cornell University Press, 1994. 258p.; HAROLD, J. **International Monetary Cooperation since Bretton Woods**. New York: Oxford University Press, 1996. 753p.

⁴¹⁷ Cf. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/super-ricos-ficam-com-82-da-riqueza-gerada-no-mundo-em-2017-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

3.1.1.

A globalização neoliberal e a fragilização da democracia⁴¹⁸

A partir daqui analisam-se as práticas da globalização neoliberal que contribuem para a crise da democracia e do Estado Democrático de Direito. Entende-se que tais práticas são responsáveis diretas pelo enfraquecimento dos sistemas de políticas públicas. Nesse sentido, tais práticas estão diretamente associadas ao macrodeterminante político que atua em face dos instrumentos da justiça alimentar. Resguardadas as características próprias de como elas são implementadas no Brasil, elas são uma reprodução do fenômeno que ocorre a nível global. Assim, aqui visa-se identificar os atores responsáveis por estes determinantes e, principalmente, como esse projeto de poder se consolida.

Uma posição crítica radical, entre os teóricos adversários da globalização,⁴¹⁹ é a de Bourdieu.⁴²⁰ Ele considera o discurso sobre a globalização uma construção ideológica que se presta a legitimar o projeto neoliberal. Um dos principais objetivos da globalização é, segundo aquele, a demolição do modelo da socialdemocracia europeia surgida na época do keynesianismo do Estado social (“*Welfare State*”), pós-Segunda Guerra mundial.

A globalização implementou um conjunto de práticas comprometedoras da efetividade de direitos sociais como a crescente desigualdade na concentração da

⁴¹⁸ Destaca-se aqui a precisa observação de Löwy e Bensaïd de como a globalização, na verdade, se configura como um conjunto de práticas neoliberais de comoditização que controla as relações entre pessoas e Estados, através do que eles chamam de “*guerra de todos contra todos*”, da fragmentação. Nesse sentido, a globalização é um determinante direto do enfraquecimento da democracia. Confira-se: “*O que o jargão jornalístico designa pela palavra dissimuladamente neutra de ‘globalização’ não é senão a conclusão da generalização planetária das relações mercantis. A mercadoria se apossa de tudo, tudo se torna mercadoria, os corpos, os órgãos, as obras e os bens comuns. Esta universalização mercantil mutilada, longe de homogeneizar um mundo em que os últimos alcançariam os primeiros, cristaliza novas desigualdades, novas divisões, novas opressões, novos particularismos: o imperialismo se transforma, não desaparece. Longe de suavizar os costumes, o comércio de todos com todos, entregue à lei impiedosa da concorrência, alimenta a guerra de todos contra todos.*” LÖWY, M; BENSAÏD, D. **Marxismo, modernidade, utopia**. São Paulo: Xamã, 2000. P. 133.

⁴¹⁹ O cientista político Claus Leggewie chama de “*críticos da globalização*” o grupo dos que consideram a economia global de mercado aceitável e reformável, que fazem sugestões de melhoramento e acreditam que é possível humanizar o processo de globalização. Já Maria Mies chama de “*adversários da globalização*” aqueles que duvidam do sistema capitalista em geral. A classificação proposta por Leggewie já não se divide mais apenas em duas correntes. Cf. LEGGEWIE, C. **Die Globalisierung und ihre Gegner**. Munich: C. H. Beck, 2003. MIES, M.; BENNHOLDT-THOMSEN, V. **The subsistence perspective: beyond the globalized economy**. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2000. 256p.

⁴²⁰ Cf. BORDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 288p.; Id. **O poder simbólico**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições 70, 2011. 460p.; Id. El racismo de la inteligencia. In: **Cuestiones de Sociología**. Paris: Ed. Midnight, 1980. P. 264-268.

riqueza, a manipulação dos mercados financeiros dominados pelas operações especulativas sem controle, a irracional utilização dos recursos ambientais (entre eles a água),⁴²¹ a ocidentalização dos estilos de vida e dos modelos de consumo que destroem o pluralismo das culturas e dos universos simbólicos.⁴²²

Os adversários da globalização apontam o aumento, em nível planetário, das despesas militares, das vítimas civis dos conflitos armados,⁴²³ e das mortes provocadas por insegurança alimentar e nutricional grave.⁴²⁴ Além disso, frisam como o sistema financeiro internacional acrescenta, a cada ano, cerca de oito bilhões de dólares à dívida dos países pobres com as instituições financeiras internacionais controladas pelos países mais ricos.⁴²⁵ Esse processo explica por qual razão milhões de pessoas, na África, na Ásia Meridional e na América Latina, são constrangidas pela fome e pela miséria a abandonar os seus países e a migrar para as regiões mais ricas do mundo.⁴²⁶

Uma posição crítica mais moderada da globalização é a de Stiglitz.⁴²⁷ Apesar das severas críticas aos atores econômicos internacionais, ele não nega que o livre comércio e uma maior integração entre as economias possam trazer efeitos positivos, sobretudo a favor dos países mais pobres. Segundo ele, a globalização trouxe inéditas oportunidades comerciais: permitiu um acesso mais fácil aos mercados e à tecnologia, melhorou em geral as condições de saúde dos seres humanos e difundiu a informação. Para este economista, a globalização não deve ser totalmente descartada. Deve-se recusar somente os seus métodos.

⁴²¹ Cf. POUPEAU, F. La guerre de l'eau (Bolivie 1999-2001). In: **Revue Agone: Philosophie, Politique & Sociologie**. Numéro 26/27, 2002. P. 133-140.

⁴²² Cf. ZOLLO, D. **Op. Cit.** 2004. P. 15.

⁴²³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-alerta-para-crescente-numero-civis-mortos-em-conflitos-armados/>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁴²⁴ Cf. ZIEGLER, J. **Destruction massive: Géopolitique de la faim**. Paris: Seuil, 2011.

⁴²⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/divida-dos-paises-bate-recorde-e-ameaca-economia-mundial-alerta-fmi.ghtml>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁴²⁶ Na América Latina tem-se o fenômeno da imigração de diversos povos para o Brasil, em virtude da fome. Em matéria publicada pela BBC em 15 abr. 2021, registrou-se que mais de três mil indígenas venezuelanos da etnia "warao" atravessaram a fronteira, para refugiar-se no Brasil, em virtude da fome experimentada em seu país. CARRANÇA, T. "**Minha família está morrendo de fome na Venezuela**": mais de 3 mil indígenas warao buscam vida melhor no Brasil. BBC, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56759831>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁴²⁷ Prêmio Nobel em Economia no ano de 2001. Cf. STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo, Editora Futura, 2002. 327p. Id. In **um mondo imperfetto**. Stato, mercado e democrazia nell'era della globalizzazione. Roma: Donzelli, 2001. 104p.

Além disso, Stiglitz também sustenta que as consequências da globalização violam os direitos fundamentais dos pobres, gera aumento do desemprego em escala mundial, não resguarda os princípios de sustentabilidade ambiental e não garante a estabilidade da economia internacional, constantemente ameaçada por crises locais. Para ele, a gestão da globalização dever ser mudada radicalmente. O programa político adotado pelo Consenso de Washington,⁴²⁸ consolida poderes (em especial de controle econômico) para o Departamento do Tesouro dos EUA, sobre as instituições econômicas internacionais e, de modo particular, sobre o FMI, do qual os Estados Unidos é o maior acionista. Tais consequências condicionam severamente a liberdade política e econômica de adotar medidas que dão efetividade ao DHAA e à justiça alimentar.

Para Stiglitz, cuja tese é compartilhada por Beck e Willms, é importante fazer com que os atores econômicos internacionais voltem a cumprir seu papel original, consoante proposto por Keynes, de diminuir a hegemonia dos EUA e submeter ao controle da comunidade internacional, de modo transparente, os processos de decisão.⁴²⁹ Decisões que afetam não somente o endividamento dos países, que implica na economia, com reflexos nos orçamentos, para dar efetividade, por exemplo, às medidas de seguridade social.

Decisões políticas relativas ao protecionismo agrícola praticado por países como os EUA, a China e o Bloco dos países da União Europeia, fazem com que os preços das commodities agrícolas e seus insumos de produção sofram efeitos de sobrepreço, o que afeta diretamente ao cidadão pobre brasileiro. Além disso, o modelo de produção agroindustrial internacional de larga escala, gerador de estandardização e de grande dependência do ponto de vista do abastecimento alimentar, agrava as desigualdades alimentares e a situação de injustiça alimentar. Nesse sentido, há vasta investigação acadêmica no Brasil que identifica e demonstra

⁴²⁸ Cf. SERRA, N; STIGLITZ, J. E. **The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance**. Initiative for Policy Dialogue Series. New York: Oxford University Press, 2008. 399p.; KOHSAKA, A. **New Development Strategies: Beyond the Washington Consensus**. London: Palgrave Macmillan, 2001. 321p.; OLIVEIRA, A. N. C. Neoliberalismo durável: O Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. In: **Opinião Pública**. Vol. 26, nº 01, Campinas, Jan./Apr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762020000100158>. Acesso em: 24 abr. 2021.

⁴²⁹ Neste diapasão, destaca-se uma posição substancialmente convergente com a de Stiglitz que é a do sociólogo alemão Beck. Cf. BECK, U. **O que é globalização?** São Paulo: Paz e Terra, 1999. 282p.; BECK, U; WILLMS, J. **Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. 226p.

como a globalização gera um processo de dependência político-econômica, de outros países, que direta e indiretamente afetam a cadeia do sistema alimentar brasileiro.⁴³⁰

Diferente do que se prega, as relações econômicas e financeiras globalizadas marcam não tanto o progresso da internacionalização da atividade econômica, enquanto intensificação das relações de troca entre as economias, mas substancialmente as separa. De um lado, as atividades econômicas, ao invés de dar vida a um único circuito global, tendem a organizar-se ao redor de três blocos (América setentrional, Europa ocidental e Ásia oriental), onde cada um dos quais articulam um centro e uma periferia. De outro lado, as corporações multinacionais, que hoje controlam sozinhas 20% da produção mundial e 70% do comércio, permanecem substancialmente ligadas aos respectivos mercados nacionais ou regionais, ao interior da tríade. Quem paga o maior preço de uma economia mundial diferenciada e fragmentada são os miseráveis, aqueles que vivem com menos de um dólar por dia, isto é, uma larga parte da população mundial vítima da injustiça alimentar.⁴³¹

As potências industriais praticam complexas estratégias de competição mercantilista entre os Estados. A abertura dos mercados é máxima nos setores onde a concorrência global está a favor dos mais fortes, onde o protecionismo discrimina os países mais fracos e com uma dívida externa crescente.⁴³² É através de uma subordinação a essas tendências gerais da economia mundial que as instituições financeiras internacionais operam, distanciando-se das funções a elas atribuídas em 1944, nos acordos de “*Bretton Woods*”. Ao ponto que, nos últimos quarenta anos, aqueles atores subtraíram imponentes quantidades de recursos financeiros dos países pobres que se endividaram por causa da queda dos preços internacionais no

⁴³⁰ Resumidamente e de modo mais assertivo, propõe-se a leitura de: DUARTE, A. M. S. **Globalização do mercado de alimentos e sua influência na produção de soja na região Centro-Oeste**. Estudo de Caso no Município de Rio Verde, Goiás (2001-2012). (Dissertação de Mestrado). Goiânia: PUC-Goiás, 2012. 144p.; GARCIA, R. W. D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. In: **Revista de Nutrição**. Vol. 16, nº 04, Campinas, Oct./Dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000400011>. Acesso em: 21 abr. 2021. PROENÇA, R. P. C. Alimentação e globalização: algumas considerações. In: **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 62, nº 04, São Paulo, Oct. 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400014>. Acesso em: 21 abr. 2021.

⁴³¹ Cf. ZOLLO, D. **Op. cit.** P. 36.

⁴³² Cf. **Ibid.** P. 37.

decorrer dos anos oitenta do século vinte. Nesse sentido, o nível internacional dos preços das commodities agrícolas, por exemplo, não depende de eventos naturais, mas das políticas econômicas e militares dos países industriais e das escolhas de mercado das corporações mais poderosas, como a atual guerra entre a Rússia e a Ucrânia tem demonstrado.⁴³³

A esse respeito, Stiglitz afirma que até aqui a globalização teve efeitos nefastos sobre os países em desenvolvimento.⁴³⁴ No curso dos anos noventa do século vinte, os países pobres do hemisfério sul pagaram, em média, aos países ricos do Norte, cerca de vinte e um bilhões de dólares por ano. Além disso, o FMI, sem qualquer transparência na decisão, desenvolveu uma função de controle e de pressão sobre as economias internas de dezenas de países gravemente endividados, através do Programa de Ajuste Estrutural (PAE).⁴³⁵

No dia 02 de março de 2021, durante a 46ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o observador permanente da Santa Sé na ONU, o arcebispo eslavo Dom Ivan Jurkovič, baseado em relatórios produzidos pela Comissão de Justiça e Paz da Santa Sé, demonstrou que não é possível promover o direito à alimentação sem reduzir a dívida externa dos países pobres. Baseado na Encíclica “*Centesimus Annus*”,⁴³⁶ de João Paulo II, o observador destacou que:

(...) É preciso uma arquitetura financeira internacional mais eficaz, centrada no homem. O princípio de que as dívidas devem ser pagas é certamente justo. Não é lícito, no entanto, pedir ou exigir o pagamento, quando isso de fato imporia escolhas políticas como levar populações inteiras à fome e ao desespero”. Não se pode exigir que as dívidas contraídas sejam pagas com sacrifícios insuportáveis.⁴³⁷

⁴³³ NONNENBERG, M. J.B; MARTINS, M. M. V. Como a guerra na Ucrânia poderá afetar o comércio exterior? Efeitos sobre o Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura**. Número 54 – Nota de Conjuntura 22 – 1º Trimestre de 2022. 10p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220315_cc_nota_22_guerra_da_ukrania.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

⁴³⁴ Cf. STIGLITZ, J. E. **Op. Cit.** 2001. P. 34.

⁴³⁵ Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fdesenvolvimento/article/viewFile/62930/61033>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁴³⁶ Cf. JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica Centesimus Annus**. Roma: Vaticano, 1991. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁴³⁷ HOLY SEE. **Statement by His Excellency Archbishop Ivan Jurkovič Permanent Observer of the Holy See to the United Nations and Other International Organizations in Geneva at the 46th Session of the Human Rights Council, Agenda Item 3 Report of the Special Rapporteur on the Right to Food**. Geneva: Holy See, 2021. Disponível em: <<https://nuntiusge.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-02Mar-HRC-46th-Session-Right-to-Food.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021. Importante recordar que Tomás de Aquino, na questão 78 da Suma Teológica, abordando a

Dentre as cobranças feitas pelo representante da Santa Sé, foi exposto que os credores das dívidas internacionais não podem abusar do seu poder econômico para cobrar dos países a adoção de medidas que comprometam o direito à alimentação dos trabalhadores, em especial os mais os pobres e os que estão no campo. Uma das formas denunciadas pelo arcebispo é a pressão exercida pelos atores econômicos que são credores dos países para que estes implementem diretrizes que alavancam setores como o agronegócio, violando os direitos de povos tradicionais como os indígenas:

Duros são os desafios enfrentados pelos povos indígenas, desafios representados por aqueles governos e empresas que através de leis ou coerção, estão apertando o acelerador do agronegócio, extração mineral e megaprojetos de infraestrutura em terras ancestrais.

Ao fazer isso, estão 'pressionando' os povos nativos a 'abandonar suas terras para dar lugar a programas agrícolas e de mineração empreendidos sem consideração pela degradação ambiental e cultural' que podem causar.⁴³⁸

Como salientado pelo observador permanente da Santa Sé, a solução para os principais problemas da humanidade não pode ser encontrada em acordos espúrios e que ferem as sustentabilidades ambiental e alimentar. Por isso, frisou que é preciso que o sistema financeiro esteja centralizado no ser humano e este modelo não é possível “*sem a redução, o alívio ou o cancelamento da dívida para estes países*”.⁴³⁹

A internacionalização da atividade financeira, promovida por grandes corporações internacionais, faz com que o grau de acumulação de capital se torne também uma forma de acumulação de poder político perante os Estados e a própria sociedade. Isto faz com que determinadas corporações cheguem ao ponto de controlar o processo legislativo e a própria democracia, em última instância.⁴⁴⁰ Tal processo consolida o crescimento da desigualdade social e é um determinante

usura, a considerava como pecado. Cf. AQUINO, T. **Suma Teológica**. 1ª edição. Campinas: Ecclesiae, 2018. 4804p. A Doutrina Social da Igreja, nas suas mais diversas encíclicas, também condena a prática da usura. Cf. PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. 7ª edição, São Paulo: Paulinas, 2005. 528p.

⁴³⁸ **Ibid.**

⁴³⁹ Cf. **Ibid.**

⁴⁴⁰ Vide as pautas sustentadas por grandes corporações do agronegócio que visam criminalizar, por exemplo, movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra.

político que implica diretamente nas opções político-econômicas do Estado. O que interfere na promoção da PSAN e, por conseguinte, na efetividade do direito humano à alimentação adequada. É empírico o fato de que o modelo neoliberal globalizado não tem apresentado resultados eficazes para a diminuição da desigualdade social. Pelo contrário, tem agravado as desigualdades alimentares, gerado dependência do poder bioeconômico e afetado diretamente, neste sentido, a espécie de poder constituinte que nesta tese se denomina como soberania alimentar.

A interferência política externa de atores financeiros transnacionais nas políticas nacionais, segundo Beck, deriva de os setores mais fortes da economia globalizada subtrair-se aos tradicionais vínculos de solidariedade com as populações locais.⁴⁴¹ O Brasil é o terceiro maior produtor de alimentos do planeta⁴⁴² e, ainda assim, cerca de 10% de sua população encontrava-se em situação de insegurança alimentar grave, no ano de 2021. Uma das razões desse paradoxo é o fato de que há uma opção política de produzir alimentos como matéria-prima, como *commodity* e não para a alimentação da população brasileira. Isto porque é mais lucrativo para as corporações do SAAB e politicamente relevante para o Estado manter o equilíbrio econômico-financeiro da balança comercial brasileira e o superávit do Produto Interno Bruto. Os alimentos produzidos no Brasil, em sua maioria, são controlados pela demanda externa, pelas corporações internacionais que fazem parte e controlam o sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Outro ponto relativo à crise que se analisa diz respeito ao processo de enfraquecimento dos direitos trabalhistas e das entidades representativas da classe trabalhadora. Na medida em que as tecnologias de automação e informática aumentam a produtividade das empresas multinacionais do setor alimentar, tornam supérflua a força de trabalho que não é altamente qualificada. Vem afirmando-se, dessa forma, um capitalismo global que está em condição de reduzir o custo do trabalho na cadeia alimentar, dominando os mercados.

Na presença de uma concorrência crescente e de uma instabilidade econômica, o capitalismo global tende a se libertar da quase totalidade dos

⁴⁴¹ Cf. BECK, U. **Che cos'è la globalizzazione**. Rischi e prospettive della società planetaria. Roma: Carocci, 1999. P. 72-84.

⁴⁴² Estando atrás apenas dos EUA e da China. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/noticias/brasil-segue-com-potencial-para-tornar-se-o-maior-produtor-de-alimentos-do-mundo--diz-presidente-da-abralog_450614.html>. Acesso em 28 mai. 2022.

tradicionais trabalhadores dependentes a favor de prestações de trabalho flexíveis (a tempo determinado e parcial) que faz com que as empresas poupem muito dinheiro com o custo do trabalho. Ou seja, as classes empresariais tendem a descarregar sobre os trabalhadores os riscos e o peso da economia mundial. Os empresários visam seus lucros não dando importância às consequências humanas da precariedade do trabalho e da renda individual dos trabalhadores. Para eles, quem deve interessar-se pelos direitos dos trabalhadores é o Estado. Na medida, porém, que o próprio Estado é forçado a praticar as políticas neoliberais, não pode, ao mesmo tempo, efetivar os direitos daqueles. De fato, esta é uma das explicações para a decadência da eficácia da tutela sindical do direito do trabalho no Brasil.⁴⁴³ Além da precariedade nas relações de trabalho, que tem condicionado a situação de insegurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres, estas sofrem com o considerável nível de desemprego no país,⁴⁴⁴ com a precarização dos direitos trabalhistas e com os cortes dos recursos públicos voltados para a promoção da seguridade social.⁴⁴⁵

Em nível global se confirma a incapacidade da economia de mercado de se regular, compensando através de instrumentos normativos, sua tendência de produzir e distribuir riqueza de maneira desigual, gerando, com isso, instabilidade econômica e conflito social. No Brasil este modelo é reproduzido e se verifica através das intervenções da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), no Congresso Nacional, que atua para desregulamentar normas que possibilitam a fiscalização e o controle social da PSAN, além de liberar o mercado do setor alimentar agroindustrial para acumular e obter lucro, a despeito das garantias mínimas para a consecução da dignidade humana e do DHAA dos cidadãos.⁴⁴⁶

⁴⁴³ No Brasil o governo Bolsonaro, inclusive, extinguiu o Ministério do Trabalho que existia há mais de oitenta anos. Cf. GALLINO, L. **Il costo umano della flessibilità**. Roma-Bari: Laterza, 2000. P. 41-55.

⁴⁴⁴ De acordo com o IBGE, no terceiro trimestre de 2021, o número de desempregados no Brasil era de 13,5 milhões e de 5,1 milhões de desalentados. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>>. Acesso em: 28 dez. 2021.

⁴⁴⁵ No Brasil tem-se a EC nº 95/2016 que limitou o teto dos gastos públicos que afetou diretamente os investimentos do orçamento público da seguridade social. BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 25 abr. 2021.

⁴⁴⁶ Cf. GALLINO, L. **Globalizzazione e disuguaglianze**. Roma-Bari: Laterza, 2000. P. 11-26; CORM, G. **Il nuovo disordine economico mondiale**. Alle radici del fallimenti dello sviluppo. Torino: Bollati Borincheri, 1994; BARCELLONA, P. **Quale política per il terzo millennio?** Bari:

Como exemplo, pode-se citar quando a Frente Parlamentar da Agropecuária tentou impedir a tramitação da LOSAN no Congresso Nacional, no ano de 2006. Este caso demonstra como tais corporações atuam com o objetivo de definir diretamente a agenda política estatal com relação à proteção dos seus interesses econômicos e em face da PSAN e da soberania alimentar. Desta forma, o governo paralelo dos atores financeiros, constituem-se como um determinante político relevante diante da fragilização da PSAN e da inefetividade do DHAA, na medida que agravam as desigualdades social e alimentar.

A crise do Estado Democrático de Direito, em parte, foi determinada pelas transformações do sistema monetário internacional no decurso dos anos setenta do século vinte, impondo aos países o fim da convertibilidade em ouro, do dólar, como moeda de pagamento internacional e fazendo consagrar no ano de 1976 o sistema de taxas de câmbio flutuantes.⁴⁴⁷ Com isso, os Estados Unidos aboliram as bases do sistema de trocas internacionais predominante desde o início do século vinte e que tinha permitido a ascensão do capitalismo industrial mundial.⁴⁴⁸

Perdida a medida de valor, o mundo entrou, segundo Corm, na desordem monetária e financeira em que se encontra até hoje. A concorrência comercial entre as nações, nesta época de globalização sem regras, inaugurou um mundo de incertezas e de concorrência econômica selvagem, pois a ausência de vínculos permitiu um desenvolvimento inaudito, sobretudo, do mercado financeiro, sem controle algum dos bancos centrais e sem alguma relação com as economias reais. O resultado deste determinante na política é o fato de que no Brasil, por exemplo, as grandes corporações do SAAB adotam medidas e políticas que garantam a alta do dólar, pelo fato dele ser a moeda de negociação dos contratos internacionais das commodities agrícolas. O que permite, neste sentido, o superávit da balança comercial brasileira e a entrada de divisas internacionais em um contexto de crise financeira como a que se vivenciou na conjuntura do início dos anos 2020. Tais medidas são adotadas mesmo tendo o governo e os atores do SAAB ciência de que o fator cambial influencia diretamente os preços dos alimentos consumidos pelos cidadãos mais pobres. Esta decisão relativa à política econômica e cambial é

Dedalo, 2000. P. 181; Cf. LATOUCHE, S. **L'occidentalizzazione del mondo**. Torino: Bollati Boringhieri, 1992.

⁴⁴⁷ Cf. CORM, G. **Il nuovo disordine economico mondiale**. Alle radici del fallimenti dello sviluppo. Torino: Bollati Borinchieri, 1994.

⁴⁴⁸ Cf. BARCELLONA, P. **Quale política per il terzo millennio?** Bari: Dedalo, 2000. P. 181.

determinante para aumentar as desigualdades alimentares para as vítimas da injustiça alimentar que são mais pobres.

Para Latouche o denominado livre mercado mundial é somente uma crendice⁴⁴⁹ porque, de fato, a livre troca e os seus respectivos acordos são práticas para uma verdadeira invasão política e cultural. Como exemplo dessa invasão no Brasil, pode-se brevemente citar as ações das grandes corporações alimentares e do setor farmacêutico internacional: a) As patentes sobre os grãos e sementes que impedem aos camponeses guardar sementes de um ano para outro, como feito pela Monsanto, pela Cargill e pela Bayer; b) As patentes sobre os produtos farmacêuticos que recolocam em questão a produção massiva dos remédios genéricos que permitiram ao Brasil promover a recuperação da saúde mais efetivamente para a sua população; c) O desmantelamento dos costumes nacionais que provoca a destruição das identidades culturais que muitas vezes representam o único sentido para a existência de certos povos. Em suma, como salientado por Barcellona, “*a liberalização é o desastre prático para o Sul.*”⁴⁵⁰

Desta forma, a liberalização do sistema econômico globalizado na verdade é um determinante político que define a preponderância da efetivação das práticas de lucro sem controle com conseqüente comprometimento das regras que possibilitam a proteção do acesso a determinados bens como os alimentos e a alimentação. Mas, mais do que isso, as práticas neoliberais de controle do Estado e do processo democrático de gestão e controle de políticas públicas, como a de segurança alimentar e nutricional, promovidas por corporações globalizadas que se inserem no sistema alimentar agroindustrial brasileiro, demonstram que o modelo de globalização promovido pelo Estado e por grandes corporações alimentares, é um macrodeterminante da crise da democracia e do Estado de Direito. Tal crise é diretamente determinante da inefetividade do direito humano à alimentação adequada e da política de segurança alimentar e nutricional pelo fato de que enfraquece preponderantemente a soberania alimentar da população brasileira. A globalização neoliberal demonstra-se, portanto, como um determinante que impacta diretamente a insegurança alimentar em países onde o sistema de justiça alimentar é vulnerável, como o Brasil.

⁴⁴⁹ Cf. LATOUCHE, S. *L'occidentalizzazione del mondo*. Torino: Bollati Boringhieri, 1992.

⁴⁵⁰ BARCELLONA, P. *Democrazia: quale via di scampo?* Molfetta/Bari: La Meridiana, 2002 P. 152.

3.1.2.

O enfraquecimento das funções do Estado e do Direito com a globalização neoliberal

Com a globalização, os Estados começaram a perder suas funções de controle e racionalização das forças econômicas, sociais e tecnológicas. No lugar do modelo de Vestfália, está se afirmando uma modalidade de governo global em virtude do qual as relações entre os Estados e seus cidadãos são submetidas ao controle e ao poder de intervenção de novos sujeitos supranacionais ou transnacionais, dotados de poderes políticos, econômicos, tecnológicos e militares mais ou menos informais.⁴⁵¹

Azevedo demonstra o poder de atuação destes novos sujeitos no Brasil (como a Monsanto, a Bayer, a Cargill, a Coca-Cola, a PepsiCo, a Unilever, a Procter & Gamble, a Anheuser-Busch Inbev, a BR Foods, o Groupe Cassino e a Nestlé) e como eles unem-se para constituírem-se como “lobbies” alimentares, com grande poder político junto ao Congresso Nacional e às agências reguladoras, principalmente para intervir na regulação da publicidade de alimentos e acumular capital por meio de renúncias fiscais.⁴⁵² Dentre as ações implementadas por estes atores, encontram-se o encaminhamento de minutas de projetos de leis que beneficiam as companhias alimentares e os grupos de commodities agrícolas em detrimento dos interesses da saúde coletiva.⁴⁵³

⁴⁵¹ Cf. ZOLLO, D. **Op. cit.** P. 70.

⁴⁵² Caso emblemático de renúncia fiscal que beneficia duas indústrias do SAAB é o da Coca-Cola e da AMBEV que receberam R\$ 1,6 bilhão em créditos de tributos que nunca pagaram, por meio do Decreto nº 10.523, de 19 de outubro de 2020, assinado pelo Ministro da Economia Paulo Guedes e pelo Presidente Bolsonaro. Cf. PERES, J. Coca-Cola e Ambev manobram para lucrar com impostos e recebem 1,6 bi de Paulo Guedes e Bolsonaro. In: **O Joio e o Trigo e The Intercept**. 12 fev. 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/02/coca-cola-e-ambev-manobram-para-lucrar-com-impostos-e-recebem-r-16-bi-de-paulo-guedes-e-bolsonaro/>>. Ver também: Id. Toma essa: os bilhões que damos todos os anos à indústria de refrigerantes. 30 out. 2017. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2017/10/toma-essa-os-bilhoes-que-damos-todos-os-anos-industria-de-refrigerantes/>>. Ambos com acesso em: 03 fev. 2022. Além disso, cite-se o caso da tentativa do ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro, Pezão, de aprovar projeto de lei na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em que buscava garantir R\$ 650 milhões em renúncia fiscal para a Ambev. Cf. BRADFORD, C. G. S. E. **A concessão de incentivos fiscais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Constituição Federal**. Monografia de Pós-Graduação pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, em Rio de Janeiro: EMERJ, 2019. 92p.

⁴⁵³ Cf. AZEVEDO, E. Lobbies Alimentares. In: **Revista Ingesta**. São Paulo, Vol. 1, nº 01, mar. 2019, pp. 53-67. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revistaingesta/article/download/151145/151758/340610>>. Acesso em: 26 abr. 2021. Sobre a intervenção dos lobbies alimentares, em especial sugere-se a leitura de: BAIRD, M. F. O *lobby* na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 24, nº 57, Curitiba, mar. 2016, P. 67-91.

Em um sistema internacional fortemente condicionado pelos interesses das grandes agências econômicas e financeiras, o poder político de decisão dos mercados tende a prevalecer sobre a decrescente eficácia de regulação das legislações de Estados como o Brasil. As grandes corporações alimentares influenciam no processo de elaboração de novas formas de lei de mercado e reelaboram constantemente o direito contratual, a fim de favorecer a circulação e as trocas dos produtos, dentre estes, os alimentos. Tal prática comercial é inclinada à privatização das regras jurídicas e, dessa forma, vem afetando a efetividade do direito à alimentação. Assim, há uma inversão no sentido hierárquico das normas, uma vez que os contratos passam a gozar, em virtude do processo de controle político privado de desregulação, de maior força, em termos de efetividade, com relação às leis protetoras de direitos como a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional.

Acerca desta primazia dos efeitos da ordem privada sobre a jurídica e sua relevância política, já alertava Barcellona: “*a lógica jurídica afirma com palavras a primazia da ordem jurídica como ordem abstrata, mas a nega nos fatos, pois dá importância exclusivamente àquilo que vem realizado na prática. É a prática contratual e comercial que constitui o tecido organizador da sociedade*”.⁴⁵⁴ Mais:

Do destino da propriedade e da liberdade privada. (...) Cumpre-se dessa forma no moderno individualismo de massa onde o poder de dispor da coisa é identificado com a escolha do consumo. Tudo se torna possível quando as relações humanas estão suscetíveis de serem transformadas inteiramente em relações fundadas no dinheiro e na troca de mercadorias, e quando a autonomia do econômico consegue incorporar em si a capacidade da ciência e da técnica.⁴⁵⁵

O universal jurídico, isto é, o princípio da igualdade formal, implica que a economia se apresente como um negócio privado que se dá entre sujeitos privados. Isto é, subtrai à socialização o verdadeiro problema da vida: produzir o que serve para reproduzirmos. Na prática, o mercado passa a regular as relações socioeconômicas e o acesso a bens fundamentais como os alimentos. É um

Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100067>. Acesso em: 26 abr. 2021.

⁴⁵⁴ Id. **Quale política...** 2000. P. 123.

⁴⁵⁵ BARCELLONA, P. **Egoismo maturo e follia del capitale**. Torino: Bollati Boringhieri, 1988. P. 90.

verdadeiro processo de controle material da sociedade, para além do controle abstrato que procura se produzir pela via do formalismo jurídico das normas.

O controle político dos Estados promovido pelos atores financeiros é um determinante da subsistência do Estado Democrático de Direito no sistema político brasileiro. O que se constata é que há uma transição onde a experiência da democracia é substituída por um regime de controle político-econômico em que as corporações fazem prevalecer os seus interesses e suas agendas. Substancialmente, trata-se de uma situação que Portinaro denomina como de anarquia normativa e reguladora.⁴⁵⁶ Na realidade, o capitalismo financeiro é a pátria do conflito de interesses, isto é, de uma elevada assimetria de poder entre as partes contratuais.⁴⁵⁷

A difusa retórica do espaço jurídico global,⁴⁵⁸ o controle das entidades estatais e, por conseguinte, o controle da função reguladora das normas com relação às relações econômicas, são determinantes políticos característicos de um Estado e de um direito enfraquecidos, em virtude da globalização.

A assimetria entre o poder político-econômico destas corporações e o do Estado é um determinante político que atua diretamente em face da efetividade da justiça alimentar. De tal sorte que, o interesse público dos atores que lutam pela implementação da política de segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar, confrontado com os interesses econômicos dos atores do SAAB, não é somente assimétrico, mas praticamente nulo. E este processo de anulação ou mesmo de mitigação do poder constituinte, da soberania alimentar, constata-se, empiricamente, com a desconstrução da PSAN, com a extinção de órgãos como o CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e instâncias deliberativas de participação popular como as conferências de segurança alimentar.

⁴⁵⁶ Cf. PORTINARO, P. P. Oltre lo Stato di diritto. Tirannia dei giudici o anarquia degli avvocati? In: COSTA, P.; ZOLLO, D. (A cura di). **Lo Stato di diritto**. Storia, teoria, critica. Milano: Feltrinelli, 2002. P. 387-405.

⁴⁵⁷ Cf. ZOLLO, D. **Op. Cit.** P. 91.

⁴⁵⁸ Essa retórica ideológica do espaço jurídico global tem como principal tese a ideia de que o mercado se autorregula e de que não são necessárias normas estatais para controlar as relações econômicas. Nesse sentido, sustentam o princípio da não-intervenção (do Estado) no domínio econômico. No campo do direito internacional privado um exemplo sempre citado dessa autorregulação são os *'INCOTERMS'* (Termos Internacionais de Comércio) que são editados pela Câmara de Comércio Internacional (*'International Chamber of Commerce'* – ICC). Cf. INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **INCOTERMS 2020**. Paris: ICC, 2020. Disponível em: <<https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-2020/>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

Uma forma direta de se verificar o enfraquecimento das funções do Estado e do Direito é através da desconstituição do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e de seus componentes. E, de forma indireta, quando o postulado da igualdade formal confere legitimidade à autonomia da esfera econômica do sistema alimentar vigente e ao discurso neoliberal da não-intervenção política. Nesse sentido, as corporações do SAAB, controladoras de grande parte dos processos da cadeia do sistema alimentar, passam a controlar também, na prática, a soberania alimentar, a efetividade da PSAN e do direito humano à alimentação adequada. Isto porque controlam: a) diretamente, o acesso físico aos bens jurídicos que compõem o núcleo do DHAA, que são os alimentos e a alimentação adequada; b) indiretamente, pautados na não-intervenção do sistema normativo em suas relações econômicas, o acúmulo desenfreado de poder e de capital; e, por fim, c) o processo de fragilização, de desconstituição da democracia e de instâncias democráticas como os componentes do SISAN que poderiam regular o poder desconstituinte do mercado perante a sociedade. Portanto, não há efetividade da PSAN e do DHAA com um mercado que não somente é livre, mas que controla todo o processo que promove a soberania alimentar.

O ponto crucial do direito nas grandes revoluções burguesas foi considerar a centralidade das normas como instrumento do Estado Democrático de Direito e nada mais do que as normas. Na modernidade buscou-se substituir o governo dos homens pelo governo das leis. A igualdade formal dos cidadãos, na atual ordem jurídica, constitui-se como um grande expediente da burguesia. Esta, depois de ter vencido as revoluções modernas e conquistado o poder no campo econômico e político, aparece não mais como uma classe política, mas como uma corporificação de entidades ligadas às formas jurídicas por uma relação contingente, assim como são as outras classes. Com isso, o efetivo poder capitalista das corporações, que tem sua base de sustentação na economia (mercado) e na política (aparatos burocráticos), desaparece.⁴⁵⁹

A igualdade formal sob esse perfil representa a instituição de uma grande ordem artificial, substitutiva integralmente da precedente ordem fundada sobre a presumida naturalidade da organização hierárquica e feudal, e institui pela primeira vez a articulação das diversas esferas em que se diferenciam as relações sociais: a esfera da política e a esfera da

⁴⁵⁹ Cf. BARCELLONA, P. **Il ritorno del legame sociale**. Torino: Bollati Boringhieri, 1990 P. 51-52.

economia (atribuindo a autonomia recíproca à forma jurídica que se põe, justamente, como forma geral das possíveis relações entre cidadãos)... O jurídico articula as diferenciações funcionais das diversas esferas, justamente porque a igualdade formal permite de pôr a lei acima de tudo, e de deixar a esfera econômica à autonomia de seu cálculo, e de definir o campo da política como campo do governo e do Estado.⁴⁶⁰ (sic)

O atual direito público propõe que todos os cidadãos são sujeitos de direito porque a lei vem definida de uma forma que, abstratamente, cada um pode a ela recorrer. Mas nessa assertiva não são consideradas as condições materiais que tornam efetiva tal possibilidade. Isto é, as diferenças sociais e econômicas. Estas, para as elites, conforme salientado por Barcellona, são consideradas como meros acidentes da vida.⁴⁶¹ Assim, a forma abstrata da ordem jurídica torna-se inefetiva face à realidade das relações políticas de força que expressam as condições materiais das relações econômico-sociais. Nesse sentido, é uma tarefa hercúlea para um militante da PSAN explicar para aquelas e aqueles que são vítimas da insegurança alimentar, que a alimentação é um direito social consagrado pelo artigo 6º da Constituição Federal, com obrigação do Estado de provê-lo, porque assim é determinado pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional e que, ainda assim, aquelas e aqueles não tenham o que comer.

Ocorre que a forma do direito, nesse processo, acaba sendo impregnada pelos pressupostos da economia na sua vertente neoliberal. Como demonstrado no capítulo anterior, categorias que contemplaram e promoveram os bens comuns, como a de “*res extrapatrimonium*” foram banidas e abandonadas pela ordem jurídica vigente. O atual formalismo jurídico consagra e protege um sentido único que é o das relações de força, marcadas pela mistura de poder econômico e político das corporações, em face do poder constituinte popular, com reflexos verificáveis na soberania alimentar.

Para Barcellona, a igualdade formal é uma forma ineficaz de direito. Isto porque o formalismo tem por pressuposto que as normas possuem uma forma técnica, fundada na decisão política constituinte (na hipotética “*grande-norma*”),

⁴⁶⁰ Cf. **Ibid.** P. 52.

⁴⁶¹ BARCELLONA, P. **Le passioni negate...** 2001. P. 101.

que vincula igualmente a todos, mas ignora quem, de fato, a pode efetivamente tomar, submeter-se, julgar e aplicar.⁴⁶²

O direito, dessa forma, vem reduzido à técnica de tratamento igual e homólogo de um poder invisível que se organiza em uma esfera jurídica aparentemente separada da política e da economia, esta última controlada, de fato, pelas grandes empresas nacionais e multinacionais. Disso deriva uma deficiência do formalismo jurídico da igualdade de direito no mero princípio de pura legalidade (que significa pôr tudo nas mãos do poder legislativo com a possibilidade também de leis de exceção). A experiência destes últimos tempos ensina, todavia, que as constituições não bastam, se não são sustentadas por uma contínua mobilização democrática na construção de novas estruturas de poder radicadas na sociedade e capazes de realizar um controle difuso do poder da economia de mercado.⁴⁶³ Assim, destaca-se aqui que quando o Estado implementa o formalismo jurídico da igualdade, ignorando a abissal diversidade material, político-econômica, entre os cidadãos e as grandes corporações alimentares, adota uma opção política excludente desconstituente, determinante para a injustiça e para a soberania alimentar.

Essa época em que a mercadoria é o centro das relações e quase de forma absoluta é denominada por Barcellona como a nova feudalidade.⁴⁶⁴ Esta se caracteriza pelo método de exercício do poder político com o objetivo principal do fortalecimento das corporações financeiras. Esse método se materializa através: a) da reinvenção do controle do poder capitalista, b) do controle do imaginário e da perda do sentido e da identidade; e, c) através do fetichismo das mercadorias e da desconstrução das relações.

⁴⁶² Id. **Il ritorno del legame sociale...** 1990. P. 53. Com relação à crítica do formalismo jurídico propõe-se também a leitura de Hart: HART, H. “American Jurisprudence through English Eyes: The Nightmare and the Noble Dream”. In: **Georgia Law Review II**, 1977. Tradução brasileira: “A Teoria do Direito Americana pelos olhos ingleses: O pesadelo e o nobre sonho”. In: **Ensaio sobre Teoria do direito e Filosofia**. Tradução José Garcez Ghirardi e Lenita Maria Rimoli Esteves. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010. P. 137-161. Id. **The concept of Law**. Oxford: Oxford University Press, 1997. Id. “The ascription of responsibility and rights”. In: **Proceedings of the aristotelian society**. New Series, vol. 49 (1948-1949), p. 171-194. Id. “Positivism and the separation of Law and morals”. In: **Harvard Law Review**, v. 71, n. 4, 1958, p. 593-629.

⁴⁶³ BARCELLONA, P. **Il ritorno del legame sociale...** 1990. P. 54-55.

⁴⁶⁴ “*Dirigentes dos grandes bancos e das empresas internacionais gigantescas, são membros de uma nova “feudalidade” técnico-econômica, que se deslocam de um grande banco a outro ou de uma empresa transnacional a outra, segundo as oportunidades, como os cavaleiros errantes da época medieval.*” (sic) (grifo nosso). BARCELLONA, P. **Democrazia quale via di scampo?** 2002. P. 151-152.

A abertura dos mercados é um dos slogans mais difundidos pelos “*managers*” das escolas de gestão empresarial, pelos economistas neoliberais, por muitos líderes políticos e formadores de opinião, como forma de reinventar o controle do poder capitalista. Em um contexto de desregulamentação e liberalização dos mercados, a mobilidade do capital financeiro está em condição de driblar as regras e as normas estabelecidas e operantes a nível nacional. Alianças e fusões continentais entre empresas são, de fato, consentidas e até apoiadas, pelos poderes mundiais, na base do argumento de que é necessário favorecer a competitividade da nação ou do continente, a nível mundial, como ocorreu com a JBS e com a “*BR Foods*”, no Brasil. A legislação e as medidas do Estado social são lentamente desmanteladas com a finalidade de aumentar a competitividade das empresas locais, sob o argumento de que este seria o melhor modo para criar postos de trabalho a nível nacional.

Trata-se de um novo modo de ser do capitalismo que modifica o caráter do processo de acumulação do capital, pondo fim à era do desenvolvimento e do bem-estar difuso. Os sujeitos dessa nova e grande transformação são as corporações transnacionais e os centros do capital financeiro industrial que hoje patrocinam a globalização.⁴⁶⁵ Aquilo que é chamado de cultura global é, na realidade, um produto artificial da comunicação de massa, produzida e promovida pelas redes sociais: uma hiper-realidade tecida de ficções que os espectadores consomem. Tudo isso não é um processo de integração cultural, mas de segmentação e hibridação cultural onde a cultura autóctone é destruída.

Nas práticas alimentares esse fenômeno é verificável quando culturas alimentares locais são atingidas e substituídas por alimentos inadequados, descontextualizados, desenraizados e industrializados, devido a estes fatores culturais massivos, promovidos por grandes corporações alimentares. O conceito de adequação, no que tange à alimentação adequada, por exemplo, está relacionado à categoria de preservação das identidades culturais alimentares locais. O conceito de segurança alimentar, contido no artigo 3º da LOSAN, preserva esta perspectiva:

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

⁴⁶⁵ Cf. **Ibidem**. P. 158.

promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (grifos nossos)⁴⁶⁶

Valente afirma que “*alimento se transforma em gente*”, para salientar que nossa constituição fisio-biológica fundamental é composta por alimentos. Mais: que os alimentos um dia também foram uma vida que foi ceifada para alimentar a humanidade. Dessa forma, não há política sem pessoa humana e não há pessoa sem alimento. A conexão entre alimento, ser humano, vida e política é umbilical.⁴⁶⁷

Esse fenômeno que constrói uma realidade virtual que separa a pessoa de sua realidade é denominado por Latouche como um “*desarraigamento*”. Neste, o mundo se apresenta como o planeta dos naufragos, onde não existe mais o primeiro, o segundo e o terceiro mundo, mas só o quarto, que inclui as massas marginalizadas dos países ricos e os países pobres. São sujeitos sem cidadania e sem direitos cujas exíguas esperanças estão na capacidade de entregar-se ao abraço mortal da globalização ocidental.⁴⁶⁸

Esta época é a da mercadoria absoluta e dos simulacros, como disse Baudrillard. Com efeito, a forma das mercadorias coloniza o espaço urbano. Benjamin, observando a Paris da Exposição universal do século vinte, descreve-a como o momento da entronização da mercadoria. A cidade se torna funcional à indústria que organiza o espaço urbano como estrutura de serviços às empresas. As construções expressam funções colaterais à empresa: centros de mão de obra, dormitórios periféricos, centros de comercialização, lugares de consumo. A comunicação não é mais a comunicação de experiências e a transmissão de afetos, mas a comunicação de informação. Está desaparecendo o que caracteriza uma verdadeira sociedade, isto é, a ligação social. De tudo isso deriva uma perda de identidade individual e coletiva. Em outras palavras, o individualismo narcisista de

⁴⁶⁶ BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=I3S59EftFP0&t=348s>>. Acesso em: 01º mai. 2021.

⁴⁶⁷ Cf. VALENTE, F. **Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas**. Brasília: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf>. Acesso em: 01º mai. 2021.

⁴⁶⁸ Cf. LATOUCHE, S. **L’occidentalizzazione del mondo**. Torino: Bollati Boringhieri, 1992.

consumo não forma uma identidade, pois sua lógica é a do sistema funcional em que o humano se reduz à pura matéria prima do sistema.⁴⁶⁹

De acordo com alguns estudos, esta perda de identidade pode estar associada ao distanciamento dos cidadãos com os alimentos e com a alimentação como fontes da construção de uma identidade cultural.⁴⁷⁰ Nas grandes cidades, por exemplo, sob a influência dos “*fast-foods*” ou de alimentos altamente industrializados, o cidadão perde a referência da origem dos alimentos, da sua origem no campo, do trabalho e da relação de afeto que também pode se constituir na gestação daquela vida que se tornou alimento. Nesse sentido, o conceito de desarraigamento proposto por Latouche é aplicável ao contexto da justiça alimentar, se se considera que a relação entre alimentos, alimentação e identidade cultural é intercambiável.⁴⁷¹

A globalização assume um significado que não diz respeito somente à economia, às mudanças nas técnicas e nas formas de organização da produção. A dimensão global da transformação atinge todas as dimensões da vida (afetos, sexualidade, corpo, mente e o imaginário). É aqui onde se constata que a globalização provoca uma cisão entre produção e necessidades, e produz as condições para invadir cada âmbito da vida, inclusive a dimensão alimentar, neutralizando a política e o conflito social, ainda que, por exemplo, haja um estado de insegurança alimentar generalizado.

⁴⁶⁹ Cf. BAUDRILLARD, J. **Le strategie fatali**. Milano: Feltrinelli, 1989.

⁴⁷⁰ Cf. BAYLEI, R. **Growing a better future: food justice in a resource constrained world**. Oxfam International, 2011. ETC GROUP. Who will feed us. Questions for the Food and Climate Crises. In: **Communiqué**, v. 102, nov. 2009. MORGAN, K. et al. **Worlds of Food: place, power and provenance in the Food Chain**. Oxford: Oxford University Press, 2009. PIMENTEL, D. Energy inputs in food crop production in developing and developed nations. In: **Energies**, v. 2, n. 1, p. 1-24, 2009. PIMBERT, M. **Towards food sovereignty: reclaiming autonomous food systems**. Sussex-UK: IIED, 2008. PLOEG, J. D.; LONG, A.; BANKS, J. **Living countrysides. Rural development processes in Europe: the state of the art**. Doetinchem: Elsevier, 2002. PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. SAUER, S.; LEITE, S. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil**. Boletim do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, n. 36. Ago, 2010. UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Local food systems: concepts, impacts and issues**. Economic Research Report, n. 97. Mai, 2010. VIA CAMPESINA. **The right to produce and access to land**. Roma: Via Campesina, 1996.

⁴⁷¹ Cf. MACIEL, M. E. Olhares antropológicos sobre a alimentação: Identidade cultural e alimentação (capítulo 2). In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. **Antropologia e Nutrição: um diálogo possível** (online). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 306p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876-03.pdf>>. Acesso em: 01º mai. 2021. CASTRO, H. C.; MACIEL, M. E.; MACIEL, R. A. Comida, cultura e identidade: conexões a partir do campo da gastronomia. In: **Revista Ágora**. Santa Cruz do Sul, vol. 18, nº 07, p. 18-27, jan./jun. 2016.

A globalização consiste, pois, também, em uma mudança do imaginário. Em outras palavras, a globalização não modifica somente as condições materiais, estruturais, políticas, sociais, mas sobretudo o próprio imaginário coletivo. Isto é, a representação de si sofreu uma transformação radical. A categoria de comercialização diz respeito também a todos (aos sentimentos, pulsões, desejos etc.) na medida que o imaginário comercializado pode transformar, também, cada indivíduo, em puro sujeito de necessidades econômicas e não de necessidades reais como a fisiológica, de se alimentar de forma adequada, com soberania alimentar.

A transformação que, sob o fluxo das mídias, faz com que as relações humanas sejam reduzidas às relações de mercado. Nesta perspectiva, conforme salienta Bauman, não se pode mais confiar na amizade e na reciprocidade, pois, hoje, tudo o que se pode obter dos outros é contabilizável.⁴⁷² Isto é, reduzível a um parâmetro de avaliação monetária. Vive-se, pois, em um período em que os sujeitos estão mergulhados no fetichismo da mercadoria.⁴⁷³ Este mercado total é privado de vínculos territoriais e leva a uma despersonalização absoluta das relações. O debate público acerca de questões como a insegurança alimentar, neste sentido, fica comprometido, pois o cidadão não tem os instrumentos para compreender a política, porque está submerso por avalanches de publicidades das corporações do SAAB, que o impulsiona a um consumismo desenfreado.⁴⁷⁴

Observa-se na presente conjuntura, muitas vezes de modo impotente e até conivente, à destruição de todos os lugares públicos da elaboração da competência social: as escolas, as universidades, os sindicatos e as organizações trabalhistas, os partidos políticos, os conselhos e as conferências de políticas públicas. Lentamente, de acordo com Santos e Santos, a realidade virtual vem apoderando-se do imaginário e faz com que os indivíduos percam o contato com a realidade.⁴⁷⁵ Com isso perde-se o sentido da distinção entre o real e o fantástico. Diante desse processo

⁴⁷² Cf. BAUMAN, Z. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 200p. Id. **Modernidade líquida**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 280p. Id. **Tempos líquidos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. 120p. Id. **Vidas desperdiçadas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. 176p. Id. **A cultura no mundo líquido moderno**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 112p.

⁴⁷³ Ver seção 4 do cap. 1, do livro 1 de: Cf. MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. 8ª edição. São Paulo: LTC, 2018.

⁴⁷⁴ Cf. BARCELONA, P. **Quale política per il terzo millennio**. P. 72.

⁴⁷⁵ Cf. SANTOS, V. L. C.; SANTOS, J. E. As redes sociais digitais e sua influência na sociedade e educação contemporâneas. (e-pub.) In: **Holos**. Ano 30, vol. 6. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRGN), 2014. P. 307-328. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/204798543.pdf>>. Acesso em: 01º mai. 2021.

de alienação, é necessário, pois, buscar formas de resistências, buscando, antes de tudo, compreender o que acontece no imaginário dos indivíduos para não sucumbir às ilusões e manipulações.

Por fim, constata-se que o formalismo jurídico incentivado e promovido pelo SAAB e adotado pelo Estado, configura um ordenamento jurídico no qual os alimentos e a alimentação tornam-se uma mercadoria absoluta em si mesma e não destinada à alimentação dos que vivem em situação de insegurança alimentar e nutricional. Nesta primeira seção ficou patente que no conjunto de práticas político-econômicas da globalização neoliberal encontram-se ações de enfraquecimento do Estado de Direito e da democracia, com repercussões para a efetividade da justiça alimentar. Neste sentido, a crise do direito e da democracia configura-se como o macrodeterminante político que pode explicar o processo de enfraquecimento e desconstituição da PSAN e o agravamento dos determinantes políticos que atuam em face do DHAA e da soberania alimentar.

3.2.

Da injustiça alimentar

Até aqui se definiu que a crise da democracia é um macrodeterminante político que atua em face dos instrumentos da justiça alimentar. A partir desse determinante configura-se a grave situação de injustiça alimentar no Brasil e a partir de agora passa-se a analisá-la.

É relevante destacar que a categoria de injustiça alimentar não será tratada aqui apenas como uma categoria analítica hermética e axiológica, para evitar cair no dualismo dicotômico que algumas vezes ocorre entre as teorias jusnaturalistas e as juspositivistas. Enquanto uma categoria também não será tratada apenas como ela é abordada no debate acadêmico feito nos EUA, ou seja, como um movimento de atores sociais que atuam sob a perspectiva distributivista e comunitarista.⁴⁷⁶ Tais observações são feitas, como pressupostos, porque aqui defende-se que a injustiça alimentar, é mais do que o antônimo de um princípio jusfilosófico e do que um movimento político-social de caráter distributivista/comunitarista.

⁴⁷⁶ Para aprofundar o debate acerca da justiça distributivista e suas interseções com o constitucionalismo brasileiro propõe a leitura de: CITTADINO, G. G. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva**: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea. 5ª edição. Andradina: Editora Meraki, 2020. 253p.

Defende-se, em caráter preliminar, a hipótese de que a injustiça alimentar, do ponto de vista acadêmico, é uma categoria analítica através da qual se identificam as assimetrias de poder e a desigualdade material no que diz respeito às decisões políticas sobre o ato de se alimentar. Ato contínuo, a injustiça alimentar, em especial no contexto brasileiro, configura-se também como a base de um fenômeno representativo, do conjunto dos determinantes econômicos, jurídicos e políticos que atuam como causas da falta de efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Estes determinantes são constituídos mediante um projeto que se denomina como globalização neoliberal. Esta que, para além de governos, constitui-se como o quadro estruturante para a tomada de decisão política de atores econômicos transnacionais e nacionais, que se organizam em formas corporativas e cartelizadas, com o objetivo de ampliar a acumulação do capital por despossessão e subordinação de todos os elementos da vida, dentre estes os alimentos, através da comoditização.

Este quadro estruturante da tomada de decisão das corporações alimentares como o SAAB, exerce efetivo controle sobre as decisões políticas, econômicas, até sobre a justiciabilidade do DHAA e determina o quê, como, quando e quem irá comer. Para além de ser uma categoria analítica, a injustiça alimentar é uma espécie de determinante das assimetrias de poder (das decisões soberanas formais e materiais), e de desigualdade material, dos cidadãos e do próprio Estado diante do poder das corporações alimentares, que promovem os determinantes políticos que atuam em face da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar. Nesse sentido é, portanto, junto com a crise da democracia, um dos principais determinantes políticos da justiça alimentar.

Um fato que ilustra esse processo desconstituente de disputa pelos espaços de poder de decisão sobre os rumos da PSAN no Brasil ocorreu no dia 22 de maio de 2021, quando o CONSEA do Estado de São Paulo, por nomeação do Governador João Dória, passou a ser presidido pelo representante da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA). Ou seja, o órgão de controle social da PSAN, no Estado de São Paulo, passou a ser dirigido por uma entidade que representava os interesses dos ruralistas, da indústria de ultraprocessados, dos principais produtores

de desertos alimentares, da injustiça alimentar e da inefetividade do direito humano à alimentação adequada.⁴⁷⁷

Destaca-se que há diversas abordagens acerca do que é a justiça alimentar.⁴⁷⁸ Porém, ainda há pouca produção acadêmica acerca do que viria a ser tal categoria.⁴⁷⁹ Assim, inicia-se esta seção fazendo uma breve abordagem acerca daquela, à luz da perspectiva norte-americana,⁴⁸⁰ não somente a fim de diferenciar dos problemas relativos à injustiça alimentar que ocorrem no Brasil e da perspectiva que aqui se pretende analisá-la, mas como um determinante político da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no contexto brasileiro. Destaca-se que, ao mesmo tempo em que é uma categoria analítica, a injustiça alimentar trata-se de uma decisão, de uma prática política, com consequências econômicas empíricas, mas principalmente políticas, no sentido de promover a assimetria de poderes, a desigualdade material e cercear o exercício pleno da soberania alimentar.

O debate acerca da justiça alimentar é bastante profícuo nos Estados Unidos da América. Lá, as reflexões acadêmicas sobre a categoria são alinhadas com os desafios do racismo ambiental. Naquele país, a prática política da justiça alimentar se desenvolve a partir da perspectiva comunitarista. Guardadas as devidas

⁴⁷⁷ Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/industria-de-ultraprocessados-e-ruralistas-querem-comandar-conselho-de-seguranca-alimentar-em-sp/>>. Acesso em: 22 mai. 2021.

⁴⁷⁸ Indica-se como as duas principais obras acerca do tema, as que se seguem: Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Food Justice**. Cambridge (MA)/London: The MIT Press, 2013. 290p. ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Cultivating Food Justice: Race, class and sustainability**. Cambridge (MA)/London: The MIT Press, 2011. 389p.

⁴⁷⁹ Em pesquisas feitas na internet, em 22 de maio de 2021, constatou-se que: No portal “*Research Gate*”, por exemplo, encontra-se apenas um artigo com o verbete “*injustiça alimentar*”: Cf. SAAD-DINIZ, E. Injustiça alimentar regulação e *compliance*: expectativas da Carne Fraca. In: **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. Ano 25, nº 293, abril/2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/315761436_Injustica_alimentar_regulacao_e_compliance_expectativas_da_Carne_Fraca>. Acesso em: 08 mai. 2021. No portal “*Scielo*” encontra-se a tese de doutorado de Daimo que aplica a injustiça alimentar como uma categoria analítica para compreender os fenômenos de mercantilização dos alimentos e as transformações político-sociais daí resultantes desse fenômeno. Cf. DAIMO, A. **Para além da comida-mercadoria: contradições da realidade e da consciência à luz da educação ambiental crítico-transformadora**. (Tese de Doutorado em Educação Ambiental). Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande (UFRN), 2016. 393p. Na mesma perspectiva, sugere-se a leitura de: GOMES, G. D. **Problematizações sobre alimentação em projetos de educação ambiental em escolas públicas municipais do Rio Grande, RS**. (Dissertação de Mestrado em Educação Ambiental). Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande (FURG), 2016. 393p. PEREIRA, M. H. S. **Direito Humano à Alimentação Adequada e inovações dos arranjos jurídico-institucionais**: estudo de caso do Restaurante Popular de Juiz de Fora Yedda Duarte Gomes. (Dissertação de Mestrado em Direito). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2018. 114p. No portal “*Academia.edu*” não se encontrou nenhum artigo com o tema da injustiça alimentar.

⁴⁸⁰ A escolha da produção acadêmica norte-americana acerca da categoria de justiça alimentar ocorreu porque lá é o país onde há o maior número de publicações, mas também de movimentos populares organizados em torno deste tema.

peculiaridades da colonização e da escravidão nos dois países, há muitas semelhanças no que diz respeito às mazelas sociais, econômicas e políticas geradas para os afrodescendentes, nos dois países.⁴⁸¹ O “*apartheid alimentar*”⁴⁸² é uma experiência vivida empiricamente pelos afrodescendentes nas duas sociedades, como resultado da injustiça alimentar promovida pelas corporações alimentares, em face das vítimas da insegurança alimentar e nutricional.⁴⁸³

Nos EUA há duas obras referenciais acerca da justiça alimentar publicadas por Gottlieb e Joshi e por Alkon e Agyeman.⁴⁸⁴ Estes autores explicam que a perspectiva comunitarista desenvolvida naquele país, com grande influência da perspectiva distributivista, explica-se pelas razões de que os movimentos de justiça alimentar de lá, por mais que tenham pautas diversas, possuem uma agenda política em comum: de que *a globalização alimentar é uma ameaça à soberania alimentar e de que aquela deve ser enfrentada através de processos políticos de fortalecimento dos produtores da agricultura familiar local e de que toda a cadeia do sistema alimentar deve incluir e ser voltado para a comunidade local*.⁴⁸⁵ Compreende-se aqui que, mais do que uma questão de mudança de direcionamento de “*topos*” (do global para o local) é uma mudança de direção do poder dos atores que atuam no processo de gerenciamento e implementação da cadeia do sistema alimentar. Por isso que o movimento de justiça alimentar nos EUA tem essa pauta

⁴⁸¹ Cf. KLEIN, H. S. A experiência afro-americana numa perspectiva comparativa: a situação atual do debate sobre a escravidão nas Américas. In: **Afro-Ásia**. 45 (2012), 95-121. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/afro/a/pjz3v46Zwd8stpHGgFy4Kws/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

⁴⁸² Autores como Gottlieb, Joshi, Alkon e Agyeman demonstram que a experiência da injustiça alimentar nos EUA é experimentada, sobretudo, como uma desigualdade alimentar de natureza étnica. Nas obras já citadas e que se seguem, eles demonstram as diferenças entre o acesso de alimentos por brancos e por negros, latinos, indígenas e afro-americanos. Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Op. Cit.** 2011.

⁴⁸³ A validade das afirmações sustentadas neste parágrafo pode ser conferida mediante os extensos trabalhos de pesquisa feito sobre a injustiça alimentar nos EUA, cujas vítimas são principalmente os afro-americanos, conforme se confere nas já citadas obras de: Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Op. Cit.** 2011. Além disso, no caso do Brasil, confirma-se a POF-PNAD do IBGE, de 2017-2018, que evidencia a existência das desigualdades alimentares, sob a forma de “*apartheid alimentar*”, em que os negros são as principais vítimas da insegurança alimentar e, por conseguinte, da injustiça alimentar. Cf. IBGE. **POF 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 124p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021. De modo complementar, propõe-se também a leitura da pesquisa da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: REDE PENSSANS. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. Brasília: Rede PENSSANS, 2021. 66p.

⁴⁸⁴ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. 290p. ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Op. Cit.** 2011.

⁴⁸⁵ Cf. **Ibid.**

de mudança de modelo (de poder) do sistema alimentar vigente.⁴⁸⁶ Pauta que também já foi reivindicada pelos movimentos populares no Brasil, durante a V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.⁴⁸⁷

A priori, entende-se ser relevante extrair as principais diretrizes dos movimentos que atuam dentro da perspectiva da justiça alimentar para, a partir daí, chegar a uma possível definição acerca do que seria a injustiça alimentar no Brasil. Nesse sentido, a hipótese desta seção é de que a injustiça alimentar, em especial aqui, possui características e feições específicas e é necessário identificá-las.

3.2.1.

O que é a (in)justiça alimentar

Para Sen, a injustiça é combatida com ações promotoras de justiça.⁴⁸⁸ Nesse sentido, e a partir da perspectiva comunitarista/distributivista já identificada no movimento norte-americano de justiça alimentar, Gottlieb e Joshi, defendem que as lutas da justiça alimentar têm o potencial de reorientar os desafios e as lutas dos movimentos que militam no campo da promoção da PSAN no sentido de priorizar a identificação das bases da crise alimentar, suas desigualdades e, a partir daí, reivindicar a mudança do sistema alimentar vigente como um todo. Para os autores supracitados, a justiça alimentar também tem o potencial de integrar os atores do campo da PSAN com outros atores, de outras lutas e agendas, no campo dos movimentos de justiça social e ambiental.⁴⁸⁹

Importante salientar que os estudos e as conclusões de Gottlieb e Joshi no campo da justiça alimentar são realizadas à luz das pesquisas de estudos de casos que desenvolveram nos Estados Unidos da América. A título de estudo comparado, entende-se que há semelhanças, guardadas as devidas diversidades de aspectos culturais, econômicos, políticos e de agendas de lutas no campo da justiça alimentar nos EUA e no Brasil, que devem ser analisadas, no sentido de poder iluminar a identificação da injustiça alimentar enquanto determinante político da inefetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil.

⁴⁸⁶ Cf. **Ibid.**

⁴⁸⁷ Cf. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**: Carta política, manifesto, proposições e moções. Brasília: CONSEA, 2015. 145p.

⁴⁸⁸ Cf. SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 1ª edição. 6ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras. 492p.

⁴⁸⁹ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 7.

De acordo com Gottlieb e Joshi, os atores sociais que militam na promoção da justiça alimentar têm por característica uma pauta específica: o desejo de estabelecer uma mudança (alternativa) ao atual sistema alimentar dominante.⁴⁹⁰ Para aqueles, há três pautas/desafios de ação que se desdobram a partir da principal. Quais sejam: a) desafiar e reestruturar o sistema alimentar dominante, não somente apontando o que está errado, mas o que ele deve ser; b) focar os problemas de igualdade social e nas disparidades nas lutas daqueles que são mais vulneráveis; c) estabelecer elos e objetivos comuns com outras formas de ativismo e militância no campo da justiça social.⁴⁹¹ No seu bojo, os movimentos de justiça alimentar ocupam-se de um aspecto que é anterior à política que é denominada por Gottlieb e Joshi como uma nova ética da alimentação⁴⁹² ou ética dos comensais.⁴⁹³ Este aspecto ético proposto é colocado em face da ética denominada por Alkon e Agyeman como dos comensais industriais (“*industrial eaters*”).⁴⁹⁴

No Brasil há uma extensa pauta política da militância deste campo que pode ser verificada através dos relatórios das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e nas reivindicações propostas na Carta Final do Encontro “5ª Conferência + 2”, como medidas que se consideram constituintes para a reversão de um quadro de injustiça alimentar e, por consequência, para a promoção e efetividade do direito humano à alimentação adequada.⁴⁹⁵ As pautas das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar são bem específicas e concretas.

Por outro lado, Gottlieb e Joshi identificam um primeiro determinante limitador da própria ação dos movimentos de justiça alimentar nos EUA, quando apontam que lá não há uma agenda claramente definida e, em alguns casos, até contraditória em termos de traduzir a compreensão do que efetivamente seja uma ação de justiça alimentar. Aqueles salientam que há várias perguntas em aberto,

⁴⁹⁰ Cf. **Ibid.** Prefácio, p. ix. A pesquisa desenvolvida na obra está focada nos movimentos de justiça alimentar que atuam, em especial, nos Estados Unidos da América (EUA).

⁴⁹¹ Cf. **Ibid.** Prefácio, p. ix-x.

⁴⁹² Em concordância, considera-se relevante identificar que a injustiça alimentar enquanto determinante político da inefetividade dos instrumentos da justiça alimentar, possui uma raiz mais profunda que seriam os problemas relativos ao “*ethos*” alimentar. A forma (ética) como o ser humano lida com os alimentos e com a alimentação materializa-se através de práticas (políticas) que são produtoras ou reprodutoras de injustiça alimentar. Cf. **Ibid.** Prefácio, p. x.

⁴⁹³ Cf. **Ibid.** P. 10.

⁴⁹⁴ Cf. ALKON, H.; AGYEMAN, J. **Op. Cit.** 2011.

Cf. 5ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Encontro Nacional 5ª Conferência + 2: Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2018. P. 19-23.

ainda hoje, sobre o que efetivamente poderia ser definido como um movimento de justiça alimentar. Considera-se que estas perguntas não devem ser descartadas mesmo para quem milita na promoção da justiça alimentar no Brasil:

“Is food justice a movement about relocalizing the way we grow and produce our food? Is it about the fight against corporate power, the food version of the 1 percent, an Occupy the Food System trajectory?⁴⁹⁶ Is it a struggle against disparities, the food system’s discriminatory and exploitative ways in which communities are disadvantaged in what food is available, where it can be accessed, and how it is grown and produced? Is it a desire to bring about a cultural shift, a different way we experience food, a new ethic of food? Is it the entry point for a broader social justice movement, linking, for example, worker, immigrant, and food issues and organizing into a unified argument? Is it, somehow, all the above?⁴⁹⁷”

Os debates sobre justiça alimentar, no seu cerne, ocupam-se do problema sobre como o modo a partir do qual se lida com os alimentos e a alimentação pode transformar onde, o que e como os alimentos são cultivados, produzidos, transportados, acessados e consumidos. Isto porque o movimento de justiça alimentar parte do pressuposto de que o sistema alimentar possui o completo controle da cadeia, determinando, portanto, como, porque e o que os cidadãos irão comer. Além disso, como questão central da injustiça alimentar há também o problema relativo aos sujeitos: quem tem o acesso aos instrumentos da justiça alimentar e o controle deles. Ou seja, quando se considera a injustiça alimentar como problema, não há como não considerar quem a promove e quem dela é vítima. Nesse sentido, para Gottlieb e Joshi, a justiça alimentar pode ser definida como:

“Food justice seeks to ensure that the benefits and risks of where, what and how food is grown, produced, transported, distributed, accessed and eaten are shared fairly. Food justice represents a transformation

⁴⁹⁶ Sobre o movimento “Ocupar o Sistema Alimentar”, originário nos EUA: Cf. HOLT-GIMÉNEZ, E.; SHATTUCK, A. Occupy the Food System: Building a vision of transformation. In: **Food First Background**. Institute for Food and Development Policy. Volume 17, Number 3, Fall 2011. Disponível em: <https://foodfirst.org/wp-content/uploads/2013/12/BK17_3-2011-Fall_Occupy_the_Food_System_Bkgrdr.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2021.

⁴⁹⁷ “É a justiça alimentar um movimento sobre ‘relocalizar’ a forma que plantamos e produzimos nossos alimentos? É algo sobre a luta contra o poder das corporações alimentares, a versão alimentar do 1 por cento, uma trajetória de ocupar o sistema alimentar? É uma questão relativa às disparidades, das discriminações e explorações dentro do sistema alimentar, em face dos mais vulneráveis, e como estes encontram-se em desvantagem com relação às formas de produzir, acessar e consumir alimentos? É algo relativo à cultura, a uma nova experiência de como se alimentar, a uma nova ética da alimentação? É algo relativo aos pobres, aos imigrantes, aos trabalhadores assalariados e aos desempregados ou é algo sobre todas as perguntas acima?” (Tradução nossa) Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013, Prefácio, p. xiv.

*of the current food system, including but not limited to eliminating disparities and inequities”.*⁴⁹⁸

De acordo com a publicação do Instituto REAJA a justiça alimentar se caracteriza como um movimento e esta categoria pode assim ser definida:

Justiça Alimentar é um movimento que luta contra as desigualdades e assimetrias geradas pelo sistema alimentar. A Justiça Alimentar defende que os riscos e benefícios da produção, distribuição e consumo de alimentos devem ser distribuídos de forma equitativa entre os diversos setores da sociedade. O movimento aborda temas variados, tais como o reconhecimento da importância da produção local de alimentos, a valorização de práticas e conhecimentos tradicionais, a crítica ao modelo hegemônico de alimentação, centrado na proliferação de ultraprocessados e o apoio aos modelos alternativos de produção e consumo.⁴⁹⁹ (grifo nosso)

Chama a atenção que a definição delimita a categoria como um movimento. No Brasil o movimento, ao menos identificado como de justiça alimentar, ainda é incipiente, comparado com os dos Estados Unidos da América.⁵⁰⁰ Isto não significa dizer que não haja uma militância histórica, ampla, considerável e resistente, de diversos atores e movimentos sociais, relativa à promoção da PSAN no Brasil. Ocorre que, no Brasil, a maioria dos atores e movimentos que militam no campo da promoção da PSAN apenas não se identificam como um movimento de “*justiça alimentar*”.⁵⁰¹

Definir a justiça alimentar como um movimento pode ser considerado um avanço, por um lado, porém, como já salientado, é algo restritivo no sentido de que,

⁴⁹⁸ “A justiça alimentar visa garantir que os benefícios e riscos de onde, o quê e como os alimentos são cultivados, produzidos, transportados, distribuídos, acessados e consumidos sejam compartilhados de forma justa. A justiça alimentar representa uma transformação do sistema alimentar atual, incluindo, mas não se limitando a eliminar disparidades e desigualdades.” (Tradução nossa). Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013, Prefácio, p. xv.

⁴⁹⁹ INSTITUTO REAJA. **Guia Justiça Alimentar e Cidadania**. Juiz de Fora: Instituto Reaja, 2016. 55p. Disponível em: <<https://institutoreaja.files.wordpress.com/2016/09/guia-justic3a7a-alimentar-e-cidadania-2016.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

⁵⁰⁰ Segundo o Guia Justiça Alimentar e Cidadania, o movimento de justiça alimentar no Brasil, até 2016, era composto pelos seguintes atores/movimentos sociais: MUDA (Movimento Urbano de Agroecologia de São Paulo), Campanha Permanente contra os agrotóxicos e pela Vida, Movimento Infância Livre de Consumismo (MILC), Movimento Põe no Rótulo, Comida Invisível e pelo Instituto REAJA. Cf. **Ibid.** P. 5.

⁵⁰¹ Um trabalho aprofundado acerca do histórico da militância na consolidação das políticas de SAN no Brasil é a tese de doutorado já citada de: THIBES, C. W. **Op. Cit.** 2018. Ver também: PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o processo histórico de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**. 15(2): 1-15, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/download/1813/1866/2215>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

no seu bojo, atores como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, o MST, o movimento de agroecologia, dentre outros que, na sua prática cotidiana lutam por justiça alimentar, ficariam excluídos do assim denominado movimento de justiça alimentar, consoante a definição proposta pelo Instituto REAJA. Nesse sentido, também estariam de fora importantes movimentos que lutam contra a injustiça racial.

No seu bojo, a luta pela justiça alimentar, inclui movimentos mais amplos e está associada às lutas pela igualdade não somente no que diz respeito ao acesso à alimentação adequada, mas também na igualdade de direitos entre as etnias pois, no Brasil, como já evidenciado aqui, através dos dados empíricos da POF/PNAD de 2017-2018, do IBGE, os afrodescendentes, são as principais vítimas da insegurança alimentar enquanto consequência da injustiça alimentar, desde o período do colonialismo, até o presente momento.⁵⁰² Os controles dos corpos negros no período colonial se dava através do uso da força, da tortura e da fome. Hoje esse controle permanece, de forma não tão exacerbada. O controle biopolítico dos mesmos corpos se dá através da fome e da injustiça alimentar como método de domínio político e de extermínio, como projeto político de nutricídio⁵⁰³ e de negação do outro. Importante consideração sobre este processo colonizador, configurado por práticas de injustiça alimentar e de enfraquecimento da soberania alimentar, é feita por Held:

Os trezentos e vinte e dois anos de administração territorial via colonização na América Latina reificou corpos, devastou a natureza,

⁵⁰² No Brasil há vasta produção acadêmica acerca da questão racial. A relação entre a questão racial e a injustiça alimentar, que é relevantíssima, seria passível de tornar-se uma grande pesquisa de doutorado ou de pós-doutorado. De tal sorte que, por questões metodológicas e de recorte, afirma-se aqui a impossibilidade de tratá-la com a devida profundidade nesta pesquisa, dada a complexidade que somente esse objeto, em si, teria.

⁵⁰³ A categoria de nutricídio como forma de holocausto, de genocídio e de eliminar o outro, por meio da insegurança alimentar grave (da fome), tendo como vítimas especiais os negros, é explorada nos trabalhos que se seguem: NJERI, A. Educação afrocêntrica como via de luta antirracista e sobrevivência na MAAFA. In: **Revista Sul-Americana de Filosofia e Educação – RESAFE**. Número 31: mai./out. 2019, p. 4-17. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/resafe/article/download/28253/24236/60076>>. Acesso em: 30 mai. 2021. SEIXAS, B.; XAVIER, J. A fome “oculta” do capital: a precarização do trabalho e do alimento mercadoria face à necropolítica. In: **II Seminário Nacional de Sociologia – Distopias dos Extremos**: Sociologias Necessárias. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe (UFS), 2020. P. 19. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/13819/2/AFomeOcultadoCapital.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2021. NJERI, A.; RIBEIRO, K. Mulherismo africana: práticas na diáspora brasileira. In: **Currículo sem fronteiras**. V. 19, n. 2, p. 595-608, maio/ago. 2019. Disponível em: <<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol19iss2articles/njeri-ribeiro.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

demonizou cosmovisões, determinou hábitos alimentares, impôs de forma monocultural um modelo de mercado escravizador, invisibilizou vidas, histórias, sonhos, culturas e todas estas violações estruturaram o projeto de sociedade empregado até os dias atuais. Os sujeitos e sujeitas negados na história (indígenas, quilombolas, negros e trabalhadores rurais) seguem, com pouco avanço, às margens no presente e, muitas vezes, sem alcançar o futuro, pois o mesmo é interrompido. As práticas colonizadoras por meio da colonialidade do poder, do saber (epistemológico) e do ser (ontológico) também se materializam nos documentos jurídicos, ao separar a natureza, a terra e as vidas, ao compreender a terra como propriedade individual; ao negar o direito à terra e ao território aos povos da natureza, ao criminalizar os movimentos sociais e, ainda, ao não respeitar o direito fundamental à soberania alimentar.⁵⁰⁴ (sic)

No dia 23 de maio de 2021 a página eletrônica do portal G1⁵⁰⁵ publicou o resultado de uma pesquisa publicada na revista científica “*The New England Journal of Medicine*”,⁵⁰⁶ onde um grupo de quatro pesquisadores de instituições dos EUA, entre elas a Universidade Harvard, e um da Universidade de Atenas (Grécia), tratam do impacto muito maior da pandemia sobre comunidades negras, latinas e indígenas, em território americano, do ponto de vista da alimentação. As desigualdades alimentares afetam a soberania alimentar destas etnias. Para Gottlieb e Joshi, a justiça alimentar está intimamente ligada à soberania alimentar, que critica as barreiras estruturais que as comunidades de afrodescendentes enfrentam para ter acesso a alimentos locais e orgânicos que se devem em grande parte ao racismo institucional e ao efeito que este tem sobre a igualdade econômica.⁵⁰⁷

Henderson propõe que se pode identificar a justiça alimentar quando estão presentes três aspectos: 1) o acesso a alimentos saudáveis, plantados localmente, frescos e uma alimentação adequada; 2) trabalhadoras e trabalhadores do sistema alimentar com uma remuneração digna; 3) controle social comunitário por meio de atores locais.⁵⁰⁸ Em tese, as ações que vão de encontro a tais características

⁵⁰⁴ HELD, T. Constitucionalismo latino-americano e a luta decolonial pela soberania alimentar no Brasil. In: **Arquivo Jurídico**. Teresina (PI), v. 6, n.1, p. 14-39, Jan./Jun. de 2019.

⁵⁰⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/05/23/como-a-fome-deixa-19-milhoes-de-brasileiros-mais-vulneraveis-a-covid-19-nao-ha-sistema-imune-que-resista.ghtml>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

⁵⁰⁶ Cf. WARREN, R. C.; FORROW, L.; HODGE, D. A. TRUOG, R. D. Trustworthiness before Trust – Covid 19 Vaccine Trials and the Black Community. In: **The New England Journal of Medicine**. Perspective – November 26, 2020. 3p. Disponível em: <<https://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMp2030033?articleTools=true>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

⁵⁰⁷ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013.

⁵⁰⁸ Cf. HENDERSON, E.; EN, R. V. (Foreword by GUSSOW, J. D.) **Sharing the Harvest: A Citizen’s Guide to Community Supported Agriculture**. 2º edition. Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 2007. 303p.

denotaria, ao contrário, a presença da injustiça alimentar. Mas, como já destacado, a injustiça alimentar não é somente o antônimo da justiça alimentar enquanto se trata desta na perspectiva distributivista/comunitarista. Assim, a injustiça alimentar diz respeito às desigualdades materiais, mas, sobretudo, à constituição dos componentes políticos que determinam o quadro de vulnerabilidade no exercício do poder dos cidadãos e do Estado para a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Nesse sentido, a injustiça alimentar é algo anterior à soberania alimentar posto que não é possível exercê-la diante de um quadro de injustiça alimentar estruturante e consolidado.

A justiça alimentar é uma categoria multifacetada que pode incluir diferentes problemas, grupos e estratégias. É certo que é uma luta que tem por alvo a agricultura industrial e a concentração da propriedade de terras, a exploração de quem trabalha no campo e nas indústrias alimentares, e os determinantes das desigualdades no sistema alimentar dominante e em toda a sua cadeia.⁵⁰⁹ A ideia de categoria multifacetada também se aplica à injustiça alimentar e é por isso que aqui ela é denominada como um fenômeno transversal às questões racial, agrária e ambiental, inclusive conectando-as e imbricando-as. O que demonstra a complexidade do fenômeno que se observa e analisa.

Maniglia, estudando as interfaces do direito agrário e da segurança alimentar, identifica cinco dimensões políticas da injustiça alimentar no Brasil, quais sejam: a pobreza extrema, a fome, a desnutrição, o aumento da população obesa e a degradação ambiental.⁵¹⁰ Aqui, chama-se a atenção para o que já se destacou: o autor não identifica a assimetria política (enquanto determinante da soberania alimentar) como uma dimensão da injustiça alimentar e, pelo que aqui se identifica e defende, esta seria a principal dimensão da injustiça alimentar. A distância (em termos de controle do poder) entre as instâncias de tomada de decisão política acerca dos efetivos e reais rumos do DHAA é abissal comparada à posição daqueles e daquelas que são as vítimas da injustiça alimentar.

Outra definição possível acerca da injustiça alimentar, ainda que sob uma perspectiva teórica distributivista, a partir do campo da antropologia da

⁵⁰⁹ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. *Op. Cit.* 2013. P. 149.

⁵¹⁰ Cf. MANIGLIA, E. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 117 e ss. Na perspectiva internacional propõe-se: WESTON, B.; GREAR, A. (Org.) *Food Sovereignty: a new rights framework for food and nature*. In: Id. *Human Rights in the World Community*. 4ª ed. Philadelphia: Penn, 2017. P. 198.

alimentação, é a promovida por Lang e Heasman. Estes entendem que a injustiça alimentar seria a má-distribuição de alimentos, o pobre acesso à dieta alimentar, desigualdades no processo laboral e retornos injustos para os fornecedores ao longo da cadeia alimentar.⁵¹¹

Mas, mais do que isso, a injustiça alimentar pode ser identificada como um fenômeno que, através de um conjunto de práticas relacionadas ao nível gerencial e macropolítico, está relacionado com os demais determinantes políticos que atuam em face da justiça alimentar e constitui uma dinâmica de poder que gera exclusão e, portanto, insegurança alimentar.

Essas relações de poder que afetam diretamente à soberania alimentar tonam-se aparentes quando se pergunta: *Quem produz os alimentos? Quem tem acesso à terra e aos meios de produção? Quem tem acesso à alimentação e à nutrição adequada, saudável, sustentável e quem não tem? Quem toma as decisões, hoje, sobre a PSAN e sobre todo o conjunto de relações que se desenvolvem na cadeia do sistema alimentar e sobre a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar? Como o neocolonialismo alimentar tem afetado o sistema alimentar e as formas (culturais) tradicionais (locais) de se alimentar? Quais tipos de alimentos têm sido produzidos? Quais tipos de saberes são produzidos com o atual modelo de produção de alimentos e quem se apropria (intelectual e financeiramente) deles?*

3.2.2.

Quem promove a injustiça alimentar?

Do ponto de vista político, tão importante quanto identificar o que é a injustiça alimentar é identificar quem a promove e quem são as vítimas da sua prática. Gottlieb e Joshi identificam que o sistema alimentar corporativo vigente, através dos seus atores, é o principal promotor da injustiça alimentar. Esta é verificada no conjunto da cadeia do sistema. Desde o processo de produção, através de uma agricultura, sem agricultores, de agrolatifúndios que se transformam em

⁵¹¹ Cf. LANG, T.; HEASMAN, M. **Food Wars**. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets. London: Earthscan, 2004. 364p.

fábricas, com o império das máquinas e da automação,⁵¹² até às desigualdades alimentares no acesso à alimentação adequada.⁵¹³

Com o domínio de uma dieta cada vez mais globalizada, devido ao modelo de sistema alimentar agroindustrial corporativo implementado, onde alimentos são “*commodities*”, o SAAB recebe subsídios para fortalecê-lo e à balança comercial, enquanto a agricultura familiar não. Para exemplificar, no ano de 2021 o Plano SAFRA recebeu subsídio do governo federal na ordem de R\$ 15 bilhões⁵¹⁴ enquanto para a agricultura familiar, no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), houve o denominado desinvestimento.⁵¹⁵ A desigualdade de tratamento orçamentário praticada pelo governo entre agrolatifundiários e agricultores familiares é empírica e indica diretamente um exemplo do que pode ser especificado como injustiça alimentar no Brasil. A industrialização da agricultura e o seu financiamento governamental tem impactos diretos no que diz respeito à soberania, a justiça e à política de segurança alimentar e nutricional. Principalmente em termos de fortalecimento político e econômico do setor da agroindústria que passa a controlar política e economicamente os pequenos produtores.

Observando a injustiça alimentar na dimensão da produção, Chaddad demonstra como, no Brasil, o agronegócio controla as pequenas cooperativas de produtores agrofamiliares na produção de leite,⁵¹⁶ bem como se pode citar o caso da produção da carne de suínos, controlada pela “*Br Foods*” (antiga Sadia que se fundiu com a Perdigão) no Estado do Paraná.⁵¹⁷

Esse movimento de controle do SAAB com relação aos agricultores familiares desenraiza o alimento da sua produção local, do produtor e das relações

⁵¹² No Brasil, estas práticas também se verificam na grilagem de terras, no uso intensivo do solo com implemento de venenos e sementes geneticamente modificadas e na perseguição de movimentos sociais como o MST.

⁵¹³ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 10.

⁵¹⁴ Disponível em: <[⁵¹⁵ Disponível em: <\[⁵¹⁶ Cf. CHADDAD, F. B. Cooperativas no agronegócio do leite: mudanças organizacionais e estratégicas em resposta à globalização. In: **Organizações rurais e agroindustriais**. Lavras, v. 9, n. 1, p. 69-78, 2007. Disponível em: <\\[>”. Acesso em: 09 mai. 2021.\\]\\(https://core.ac.uk/download/pdf/7052685.pdf\\)\]\(https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2019/05/governo-bolsonaro-suspende-financiamento-para-agricultura-familiar/>”. Acesso em: 09 mai. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.poder360.com.br/poder-em-foco/plano-safra-de-2020-vai-dar-r-15-bilhoes-em-subsidios-diz-tereza-cristina/#:~:text=Os%20R%24%2015%20bilh%C3%B5es%20s%C3%A3o,foi%20de%20R%24%2010%20bilh%C3%B5es.&text=%E2%80%9CEsses%20R%24%2010%20bilh%C3%B5es%20%5B,%25%20a%2040%25%20da%20safra.>”. Acesso em: 09 mai. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁵¹⁷ Cf. COSTA, A. J. D. **O Grupo Sadia e a Produção Integrada: O lugar do produtor no complexo agroindustrial**. (Dissertação de Mestrado em História). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1993. 265p.

que ali se engendraram com a terra, com o bioma e com a comunidade. Para o debate acerca da justiça alimentar esse processo de desenraizamento, de separação do alimento daquilo que poderia ser denominado como sua comunidade, provoca repercussões antropológicas, políticas, sociais e financeiras relevantes para a soberania, para a justiça e para a segurança alimentar.

Com relação a esse fenômeno de desenraizamento, o movimento “*slow food*” trouxe importantes considerações para o debate, sob a ótica da injustiça alimentar. Quando Petrini, ideólogo e inspirador do movimento, chegou em Caracas, em fevereiro de 1989, para um encontro com militantes da política de segurança alimentar, ele não estava preparado para a cena que veria naquele país. Lá, ele percebeu que o movimento que liderava era um movimento que, até então, tinha uma imensa contradição ecograstronômica pois, na forma que se concebia até aquele momento, tinha adquirido uma dimensão elitista e até burguesa em uma perspectiva de degustar o prazer de comer bem dissociado de qualquer contexto sociopolítico. Petrini, líder sindicalista do Piemonte, entendeu, a partir daquele momento, que não se poderia lutar pela prática de “*slow food*” sem agregar o debate e a luta pela defesa da produção local de alimentos e dos interesses dos trabalhadores envolvidos na produção. A preocupação com a desigualdade social com relação aos produtores e aos consumidores de alimentos passou a ganhar espaço no movimento e a incorporação da preocupação com a justiça alimentar foi introduzida na sua agenda política.⁵¹⁸

Assim, o movimento de “*slow food*” passou a refocalizar aspectos alternativos da sua agenda que passaram a se tornar centrais como a ênfase em se garantir o consumo local de alimentos como forma de implementar a saúde e a sustentabilidade ambiental. Passou-se a implementar a ideia de que a questão dos alimentos (em toda a sua cadeia) é uma chave ou uma parte dos problemas da injustiça alimentar porque o grande centro são as relações sociais injustas que se promovem, a começar pela forma em que os alimentos são produzidos, até como eles chegam à mesa, para quem vai consumi-los. Não há como dissociar o consumo dos alimentos dos problemas de injustiça alimentar que atinge quem planta e cultiva os alimentos. Esta dissociação, esse desenraizamento do alimento consumido, dos problemas que estão relacionados com os trabalhadores de toda a cadeia do sistema

⁵¹⁸ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 177-178.

alimentar, em virtude de uma ausência de uma ética da alimentação, como consequência do modelo do sistema alimentar que vigora, revela um dos determinantes políticos graves para a injustiça alimentar: o desenraizamento.

Foi a partir destas constatações que o movimento “*slow food*” passou a incorporar em sua agenda a luta contra um sistema alimentar globalizado, produtor não somente de alimentos altamente industrializados, mas principalmente de injustiça alimentar. Do ponto de vista ético, o movimento passou a propor o consumo de alimentos locais, frescos e adequados para a alimentação local, bem como a promoção da agricultura familiar e orgânica. O movimento passou a defender a ideia de que os alimentos são produtos de uma determinada região, do que acontece nela, com as pessoas que vivem nela, com suas histórias e tudo com o que está relacionado com a região. Assim, o movimento passou a defender o prazer de comer bem o alimento plantado localmente, “*in natura*” e de forma sustentável.^{519 e 520}

Considera-se importante essa contribuição do movimento porque, o alimento “*in natura*”, antes um elemento indispensável para uma vida saudável, deslocado de sua comunidade e transformado pelo processo de industrialização, em algo para ser consumido, degenera-se e é transformado, em “*commodity*”, em um produto que acaba comprometendo a saúde. A mudança na natureza do alimento reflete a mudança na natureza das relações econômicas e políticas assimétricas de domínio do sistema alimentar sobre a soberania alimentar.

De tal sorte que, como se conclui, não é possível reverter a transformação da natureza dos alimentos de “*commodity*” para bem comum enquanto a natureza política e econômica das relações entre os cidadãos e o sistema alimentar não for transformada. Aqui se identifica a importância das lutas pela promoção da justiça alimentar enquanto uma luta contra as desigualdades materiais e a assimetria no poder constituinte decisório relativo à efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar.

No que diz respeito à relação entre injustiça alimentar como determinante do acesso, Gottlieb e Joshi demonstraram que, nos Estados Unidos, o desaparecimento de mercados locais, substituídos por hipermercados que se

⁵¹⁹ Cf. **Ibid.** P. 181.

⁵²⁰ Há parte do movimento de justiça alimentar que milita pelo que se denomina por consumo de alimentos “*terroir*”, nesta perspectiva de consumir alimentos frescos e locais. Cf. **Ibid.** P. 191.

constituem por meio de fusões de grandes empresas do setor alimentar, gera uma concentração de poder político e econômico que afeta diretamente não só a soberania alimentar a nível nacional, mas a nível local também. O mesmo fenômeno ocorre no Brasil, como demonstrado no estudo sobre os desertos alimentares desenvolvido pela CAISAN.⁵²¹ Somem os pequenos mercados varejistas de bairro e prevalecem os hipermercados que determinam, em suas bandejas, os alimentos que serão oferecidos aos cidadãos. A globalização deste modelo de mercado tem grande implicação para o sistema alimentar. Um exemplo demonstrado está associado à “*standardização*” dos produtos alimentares oferecidos nos mercados. Essa standardização contribui diretamente para a mudança do modelo de dieta, sob forte influência dos produtos alimentares globalizados altamente industrializados que tornam as pessoas obesas, principalmente nas comunidades de baixa renda.⁵²²

Segundo Gottlieb e Joshi, sob a ótica da justiça alimentar, onde, como e que tipo de alimento é oferecido, as cadeias de hipermercados com produtos alimentares globalizados, o desaparecimento de comércios e de redes de ofertas de alimentos frescos e locais, a correlação entre desertos alimentares e escolhas alimentares feitas pelos pobres, as condições de trabalho dos trabalhadores na cadeia do sistema alimentar e os tipos de restaurantes que comercializam alimentos, tudo isso diz respeito à justiça alimentar.⁵²³ Os cidadãos não têm como consumir alimentos saudáveis, como recomendado pela política nacional de alimentação e nutrição (PNAN),⁵²⁴ se não possuem alimentos frescos e locais à disposição, em sua vizinhança.

Focar em onde, como e que tipo de alimentos são acessados pelos cidadãos constitui um aspecto determinante da justiça alimentar. Dessa forma, pode ser afirmado que a obstaculização dos cidadãos no processo de definição soberana no

⁵²¹ Cf. CAISAN. **Estudo Técnico: Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. 60p.

⁵²² Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013, pp. 44-45. No próximo capítulo, será demonstrado como a injustiça alimentar ganha materialidade através de determinantes econômicos da efetividade do DHAA na cadeia da distribuição. Uma das pesquisas que demonstram esse processo está relacionada com o estudo feito pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN) sobre os desertos alimentares no Brasil. Cf. CAISAN. **Estudo Técnico: Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. 60p.

⁵²³ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 58.

⁵²⁴ Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 1ª edição e 1ª reimpressão. Brasília: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2021.

que diz respeito a que tipo de alimento, onde e como se consomem alimentos adequados e saudáveis, constitui-se como um determinante da injustiça alimentar. Resta muito claro que são as regras do mercado, do sistema alimentar, que definem a materialidade deste tipo de injustiça social.

Na dimensão do consumo, Gottlieb e Joshi citam o exemplo da França que tem na alimentação um componente de patrimônio cultural e, do ponto de vista político, procura obstaculizar a disseminação das redes de “*fast-food*” a fim de evitar não somente a estandardização e a homogeneização dos alimentos, mas a perda da soberania alimentar enquanto componente da identidade cultural do povo daquele país. Na França há militantes, como Bové, que consideram os alimentos de “*fast food*” como “*alimentos de lugar nenhum*”.⁵²⁵

Os alimentos de lugar nenhum são alimentos estandardizados, industrializados, com o mesmo sabor em qualquer lugar do mundo, desenraizado, sem nenhuma vinculação com a terra e com os seus trabalhadores, fruto do modelo de produção agroindustrial globalizado do atual sistema alimentar. Esse tipo de alimento e de alimentação é uma poderosa ameaça política, social, cultural, ambiental e econômica, da parte do sistema alimentar, com consequências para a saúde pública e para a própria disponibilidade alimentar.⁵²⁶

É importante salientar que esse desenraizamento entre os alimentos e o lugar onde eles são preparados, acessados e consumidos, influencia não somente as escolhas alimentares, mas as escolhas políticas de quem os acessa. Quem acessa alimentos desenraizados, não tem como compreender a dinâmica da produção dos alimentos saudáveis e as relações de poder que se constituem entre agricultores familiares e a indústria que busca lhes dominar.⁵²⁷ É assim que se pode compreender como, no Brasil, a narrativa de criminalização dos movimentos sociais do campo ganha espaço e se consolida sob a forma normativa, no Congresso.⁵²⁸

⁵²⁵ CF. BOVE, J.; DUFOUR, F. **O mundo não é uma mercadoria**: camponeses contra a comida ruim. Tradução Angela Mendes de Almeida e Maria Teresa Van Acker. São Paulo: Editora UNESP, 2001. 257p.

⁵²⁶ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 60.

⁵²⁷ Cf. **Ibid.** P. 60.

⁵²⁸ Cf. BRAUN, J. C.; NOGUEIRA, F. M. G. A criminalização dos movimentos sociais do campo e o papel da mídia na manutenção dos interesses capitais. In: **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, Vol. 6, nº 7, pp. 47425-47443, jul./2020. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/13284/11162>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

Os cidadãos das metrópoles, das cidades, ao acessarem e consumirem os alimentos, não possuem a mesma relação umbilical que um agricultor familiar tem com a terra. Além disso, aqueles estão distantes dos problemas reais e dos conflitos que existem para que o pequeno produtor produza alimentos e possibilite que estes cheguem à mesa de quem os come na cidade. De tal sorte que os problemas políticos referentes à produção dos alimentos, para os cidadãos, tornam-se algo distante e, por derradeiro, muitas vezes não compreensível.

Pela força do poder econômico, o SAAB passa a se constituir no controle dos rumos concretos e reais da economia e da política alimentar. Joshi e Gottlieb afirmam que, nos EUA, os atores do sistema alimentar agroindustrial tornaram-se um poderoso legislador.⁵²⁹ O processo de formação política de blocos e de frentes parlamentares que representam os interesses do agronegócio e do atual modelo de sistema alimentar globalizado se observa em todo o planeta. Inclusive o próprio agronegócio brasileiro, em virtude dos seus interesses no comércio exterior, implementa medidas para estar presente ativamente, defendendo seus interesses político-econômicos, no parlamento europeu.⁵³⁰

Desde a Segunda Guerra Mundial, todos os setores da cadeia do sistema alimentar (produção, distribuição, varejo, marketing e consumo) tem se tornado um influente sujeito no processo de globalização econômica. Tal modelo tem implicações para a segurança alimentar das vítimas da injustiça alimentar, na erosão da economia da agricultura familiar, impactos nas relações de trabalho no campo, consequências para a dieta e a saúde e, por fim, no extermínio das culturas indígenas.⁵³¹

Esse processo de globalização alimentar pode ser medido pelo incremento no comércio internacional através dos investimentos em corporações globais voltadas para a produção, a distribuição de alimentos, a agricultura, pelo aumento na distância da viagem entre o alimento saído da fazenda para a mesa, na reorganização e investimento em transportes de longo alcance, na cadeia de fornecimento, no avanço de empresas alimentares globalizadas em diversas partes do planeta, na rápida expansão de empresas como Walmart, Carrefour e Tesco, na

⁵²⁹ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 156.

⁵³⁰ Disponível em: <<https://agroadvisor.com.br/agronegocio-brasileiro-busca-presenca-no-parlamento-europeu/>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

⁵³¹ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 103.

penetração, no ocidente, de um padrão de dieta altamente industrializado, processado, altamente calórico e nutricionalmente pobre.⁵³² Essas medidas, são parte de processos ligados a um fenômeno mais amplo, que se caracteriza por alimentos desconectados de suas raízes, de sua origem, altamente processados, presentes em mercados globais, gerando novas preferências na alimentação, porque seu objetivo final é transformar os alimentos em commodities a fim de consolidar a acumulação do capital.⁵³³

Ao garantir a presença globalizada de alimentos, mesmo onde não se produz, o mercado sustenta que não haveria insegurança alimentar uma vez que, com a presença da quantidade de alimentos suficiente para alimentar aquela população, haveria uma abundância de alimentos. Porém, como Friedmann salienta: “*Abundance comes to mean not what rich people in a local or national culture eat, but what is best for transnational corporations to manufacture and sell*”.⁵³⁴ No atual sistema alimentar a abundância que se constata é a do fenômeno denominado pela ONU de epidemia de “*globesidade*” que significa o aumento do sobrepeso da população a nível planetário devido ao consumo exacerbado de alimentos altamente calóricos e industrializados.⁵³⁵

O fenômeno da globesidade favorece o crescimento econômico consolidado das indústrias “*fitness*” e farmacêutica que passam a vender suplementos alimentares e soluções milagrosas para a perda da obesidade e aquisição de modelo estético de corpo padrão. De acordo com o relatório global da “*International Health Racquet & Sportsclub Association*” (IHRSA), de 2019, que é a associação que representa as academias, clubes, spas e boxes no mundo, o Brasil ocupa o primeiro lugar, na América Latina, nos principais “*rankings*” relativos à faturamento e clientes deste setor. No mundo, perde apenas para os EUA.⁵³⁶ Observem-se os infográficos abaixo:

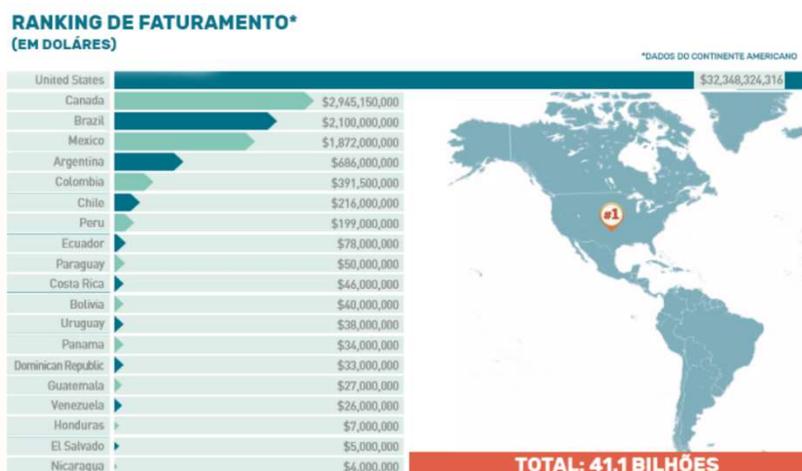
⁵³² Cf. **Ibid.** P. 103.

⁵³³ Cf. **Ibid.** P. 107.

⁵³⁴ “*Abundância passa a significar não o que os ricos em uma cultura local ou nacional comem, mas o que é melhor para as corporações transnacionais manufaturar e vender*”. (Tradução nossa). FRIEDMANN, H. “Remaking Traditions”: How We Eat, What We Eat and the Changing Political Economy of Food”. In: BARNDT, D. (Ed.) **Women Working the NAFTA Food Chain: Women, Food and Globalization**. Toronto: Second Story Press, 1999, p. 48.

⁵³⁵ Cf. MORTOZA, A. S. **A obesidade como expressão de questão social: nutrição e estigma**. (Tese de doutorado em Serviço Social). Brasília: UnB, 2011. 209p.

⁵³⁶ Disponível em: <<https://blog.sistemapacto.com.br/o-mercado-fitness-no-brasil-segundo-o-ihrsa-global-report-2019/>>. Acesso em: 23 mai. 2021.



Países com maior faturamento considerando apenas o continente americano.

Infográfico 3 – Ranking de Faturamento do - “IHRSA 2019 Global Report” (2019).



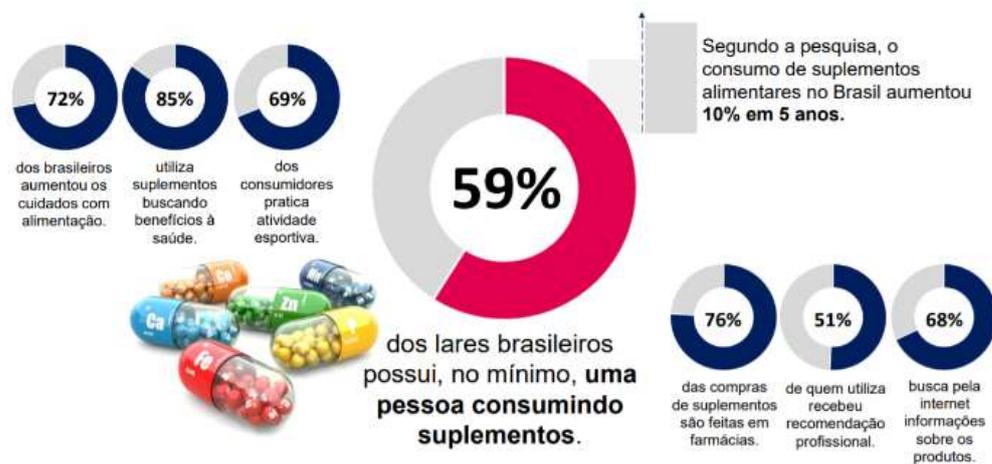
Os dez países com maior número de clientes reúnem 68% de todos os praticantes do globo.

Infográfico 4 – Ranking dos Líderes Mundiais em Número de Clientes - “IHRSA 2019 Global Report” (2019).

Com relação ao consumo de suplementos alimentares⁵³⁷ e o quanto a indústria do setor se beneficia do crescimento pela busca deste tipo de produto, em prejuízo dos alimentos e de toda a rede de trabalhadoras e trabalhadores da cadeia alimentar, os dados contidos nas figuras abaixo ilustram bem o poder econômico e, por conseguinte político, que o setor passa a ter sobre a vida dos cidadãos

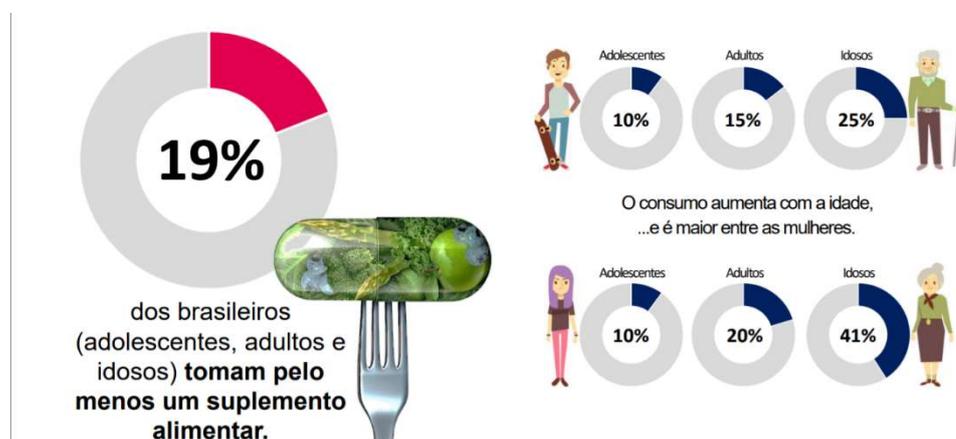
⁵³⁷ De acordo o inciso VII, do art. 3º da RDC nº 243/2018, da ANVISA, suplementos alimentares são: “produtos para ingestão oral, apresentado em formas farmacêuticas, destinados a suplementar a alimentação de indivíduos saudáveis com nutrientes, substâncias bioativas, enzimas ou probióticos, isolados ou combinados.” (grifos nossos). Cf. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. RDC nº 243, de 26 de julho de 2018. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 jul. 2018. Dispõe sobre os requisitos sanitários dos suplementos alimentares. Brasília: Planalto, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34379969/do1-2018-07-27-resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-243-de-26-de-julho-de-2018-34379917>. Acesso em: 23 mai. 2021.

brasileiros, no seu cotidiano. Segundo a Pesquisa da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos para Fins Especiais e Congêneres (ABIAD), de 2020, estes são alguns números do setor para o consumo de suplementos alimentares:



Infográfico 5 – Consumo de suplementos alimentares nos lares brasileiros - Fonte: Pesquisa ABIAD – Números do Setor (2020).

De acordo com a POF/PNAD 2017-2018 realizada pelo IBGE, cerca de 19% da população brasileira consome suplementos alimentares.⁵³⁸ Observe-se:

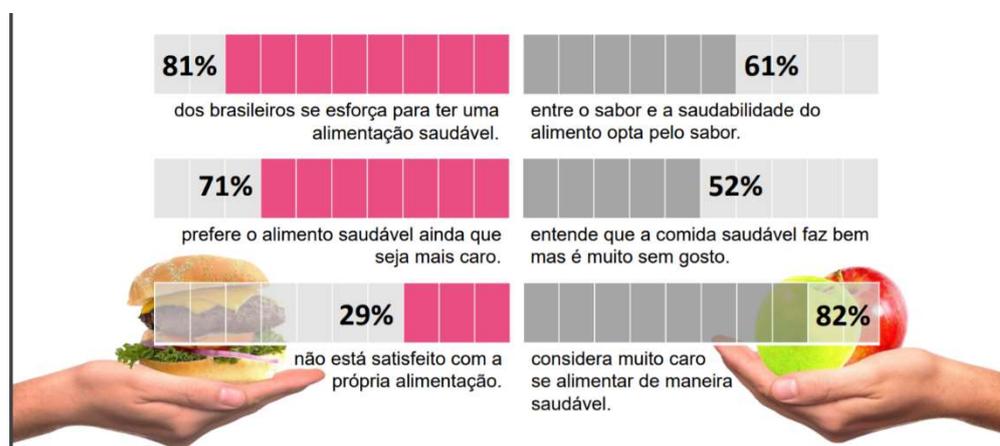


Infográfico 6 – Percentual de consumo de suplementos por faixas etárias - Fonte: POF/PNAD (IBGE) – Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil (2017-2018).

A pesquisa da FIESP denominada como “*A mesa dos brasileiros*” indica que a busca dos brasileiros pelos alimentos mais industrializados das mais diversas

⁵³⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **POF 2017-2018**: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 124p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021. P. 29.

camadas econômicas, mas principalmente pelos mais pobres, está associada à consideração de que se alimentar de modo saudável é mais caro.⁵³⁹



Infográfico 7 – A Mesa dos Brasileiros: Transformações, Confirmações e Contradições - Fonte: FIESP/CIESP (2017).

De acordo com a Associação Brasileira das Empresas de Produtos Nutricionais e a Associação Brasileira dos Fabricantes de Suplementos Nutricionais e Alimentos para Fins Especiais, o mercado de suplementos alimentares no Brasil possui duzentos e cinquenta marcas pertencentes a cem empresas, sendo 60% nacionais e 40% internacionais, com uma previsão de lucro, no ano de 2021, que ultrapassará R\$ 2,6 bilhões. De acordo com as associações citadas acima, desde o ano de 2010 o crescimento do lucro do setor é exponencial.⁵⁴⁰

Estes dados são apresentados para demonstrar a presença das indústrias “*fitness*” e dos suplementos alimentares no cotidiano da população brasileira, que se consolida também mediante a publicidade que elas promovem nas redes sociais. De acordo com a pesquisa realizada pela agência de publicidade “*AGP Pesquisas*”, somente no segmento suplementos esportivos, a presença destas empresas nas redes sociais ultrapassa a casa de milhões de seguidores.⁵⁴¹ Confira:

⁵³⁹ Cf. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A Mesa dos Brasileiros**: Transformações, Confirmações e Contradições. São Paulo: FIESP/CIESP, 2017. 98p. Disponível em: <<http://hotsite.fiesp.com.br/amesadosbrasil/amesadosbrasil.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

⁵⁴⁰ Disponível em: <<http://www.brasnutri.org.br/publicacoes.html>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

⁵⁴¹ Disponível em: <<https://www.agppesquisas.com.br/pesquisa/o-mercado-de-suplementos-alimentares-no-brasil/>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

SUPLEMENTOS ESPORTIVOS: NAS REDES SOCIAIS

FONTE: FACEBOOK, INSTAGRAM E YOUTUBE - CONSULTA REALIZADA EM 03.03.2021



	Growth SUPPLEMENTS	PROBIOTICA Suplementos Esportivos e Nutricionais	INTEGRALMEDICA	MAX TITANIUM	OPTIMUM NUTRITION	UNIVERSAL	DYMATIZE NUTRITION
	558.284 mil seguidores	317.305 mil seguidores	719.666 mil seguidores	374.071 mil seguidores	2.030.831 milhões seguidores	214.124 mil seguidores	1.042.618 milhões seguidores
	1,1 milhões seguidores	226 mil seguidores	656 mil seguidores	546 mil seguidores	650 mil seguidores	40,5 mil Seguidores	293 mil Inscritos
	1,7 mil inscritos	7,5 mil inscritos	1,5 mil inscritos	938 mil inscritos	84,4 mil inscritos	-	8,77 mil inscritos

Infográfico 8 – Suplementos esportivos: nas redes sociais - Fonte: AGP Pesquisas (2021)

Suplemento alimentar não é alimento, como já visto na definição que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) normatiza. Alimentar-se é um ato político.⁵⁴² Não comer alimentos de verdade, por razões políticas e econômicas, também implica em uma configuração social, econômica e política cujo determinante é a injustiça alimentar.

3.2.3.

Dos ataques à soberania alimentar em face da justiça alimentar

Em 1996 a Via Campesina definiu soberania alimentar como:

“Soberanía alimentaria es el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad para producir los alimentos básicos de los pueblos, respetando la diversidad productiva y cultural. Tenemos el derecho a producir nuestros propios alimentos en nuestro propio territorio de manera autónoma. La soberanía alimentaria es una precondition para la seguridad alimentaria genuina.”⁵⁴³

O Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado em 2001, em Havana, ampliou o conceito:

⁵⁴² Cf. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** 2015. P. 28.

⁵⁴³ “A soberania alimentar é o direito de cada nação de manter e desenvolver sua própria capacidade de produzir os alimentos básicos de seus povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural. Temos o direito de produzir nossos próprios alimentos em nosso próprio território de forma autônoma. A soberania alimentar é uma pré-condição para uma verdadeira segurança alimentar.” (Tradução nossa). VÍA CAMPESINA. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. In: **Fórum de ONG para la Soberanía Alimentaria**, 1996, Roma. Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, Itália, 1996.

Soberania alimentar é [...] o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...]. A soberania alimentar é a via para se erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos.⁵⁴⁴ (sic)

A soberania alimentar tem se constituído como uma pauta da agenda política dos múltiplos movimentos que militam pela promoção da justiça alimentar. Tais movimentos têm se constituído como importantes atores antiglobalização alimentar, principalmente questionando os atos e resoluções da OMC que fortalecem a corporificação e a cartelização de empresas alimentares pelo mundo que promovem injustiça alimentar.⁵⁴⁵

A Via Campesina, na V Conferência Internacional de Maputo, no seu preâmbulo, faz importante consideração acerca da soberania alimentar, face à globalização:

Nós somos homens e mulheres da terra, nós somos aqueles que produzem os alimentos para o mundo. Nós temos o direito de continuarmos a sermos camponeses, agricultores familiares e de alimentar os nossos povos. Nós cuidamos das sementes, as quais para nós são vida, e para nós o ato de produzir alimentos é um ato de amor. A humanidade depende de nós, e nós nos recusamos a desaparecer. Em face da globalização, os camponeses na Guatemala e Mali, e os trabalhadores sem terra no Brasil, e os membros da Via Campesina em dezenas de países relatam que o próprio ato de produzir alimentos tornou-se um campo de batalha crítico no campo da justiça alimentar.

Todos e todas participantes da V Conferência da Via Campesina nos comprometemos com a defesa da agricultura camponesa, com a Soberania Alimentar, com a dignidade, com a vida. Nós colocamos à disposição do mundo as soluções reais para a crise global que estamos enfrentando hoje. Temos o direito de continuarmos camponeses e camponesas, e temos a responsabilidade de alimentar nossos povos.

Aqui estamos, nós os camponeses e camponesas do mundo, e nos negamos a desaparecer.

(...)

Soberania Alimentar JÁ! Com a luta e a unidade dos povos!

⁵⁴⁴ Id. **Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar**. Havana: Via Campesina, 2001.

⁵⁴⁵ Cf. GOTTLIEB, R.; JOSHI, A. **Op. Cit.** 2013. P. 116.

Globalizemos a luta! Globalizemos a esperança! (sic)⁵⁴⁶

Como destacado pela Declaração de Maputo, produzir a partir do modelo camponês da agricultura familiar já é um ato de resistência em um contexto de predominância do modelo do sistema alimentar agroindustrial globalizado. A globalização do sistema alimentar vigente é, principalmente, um projeto de dominação da soberania com reflexos na justiça alimentar. Não da soberania somente de um Estado, em um determinado território, mas da soberania dos cidadãos que dependem do sistema alimentar para acessar os alimentos. Nesse processo de controle e dominação, o campesinato é o modo de vida mais atacado pela Frente Parlamentar da Agropecuária e pelas corporações alimentares agroindustriais.

Os processos de desconstituição do modo de vida camponês interferem diretamente não somente na dieta, mas principalmente na organização política dos movimentos populares do campo e, por conseguinte, dos movimentos que atuam por soberania alimentar. O controle político destes atores, através de práticas de injustiça alimentar, constitui-se como um método determinante para a acumulação por subordinação do capital dos principais atores do sistema alimentar vigente.

As diferenças entre os modelos políticos da globalização neoliberal e da soberania alimentar apontam para práticas políticas totalmente adversas. Para Rosset, a soberania alimentar possui uma agenda política muito clara e diametralmente adversa em relação ao modelo neoliberal vigente na globalização.⁵⁴⁷

No Brasil, as consequências da injustiça alimentar e dos ataques à soberania alimentar são mais fortes e podem ser compreendidas à luz do processo colonial e neocolonial que se instituiu no país. Até hoje é um grande desafio para as vítimas da injustiça alimentar, dentre estas, principalmente os povos tradicionais, os afrodescendentes e os pobres como um todo, conseguirem emancipar-se social e juridicamente dos determinantes econômicos, políticos e jurídicos que aprisionaram a terra através da propriedade privada, o que causou e causa graves

⁵⁴⁶ VIA CAMPESINA. **Declaração de Maputo**: V Conferência Internacional de Maputo. Maputo: Via Campesina, 2008. Disponível em: <<https://viacampesina.org/es/declaracion-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina/>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

⁵⁴⁷ Confirma o quadro comparativo entre os dois modelos (neoliberal e da soberania alimentar) elaborados por Rosset em: Cf. ROSSET, P. **Food Sovereignty** – Global Rallying Cry For Farmer Movements. Food First – Institute for food and development policy, Backgrounder vol. 9, n. 4, 2003. Disponível em: <https://foodfirst.org/wp-content/uploads/2013/12/BK9_4-Fall-2003-Vol-9-4-Food-Sovereignty.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

impactos para a justiça alimentar.⁵⁴⁸ Nesse sentido, entende-se que a reforma agrária e o exercício pleno do direito à terra são pressupostos da promoção da justiça e da soberania alimentar. Mais: na verdade, à luz do que já se argumentou no segundo capítulo, não há como se conceber o exercício pleno do DHAA e do direito à terra sem que as amarras e controles jurídicos, econômicos e políticos deixem de existir sobre a terra. Terra, para os fins do que aqui se defende, não é meio de produção, nem “*commodity*”, é direito. Dessa forma, sem o exercício do direito pleno à terra e aos seus territórios, livre de todas as práticas de neocolonialismo da injustiça alimentar, não há a efetividade da soberania alimentar.

Com vistas a efetivar a soberania alimentar, no dia 19 de novembro de 2018, na ONU, foi apresentada e votada a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e de outras pessoas que trabalham nas Zonas Rurais.⁵⁴⁹ Esta declaração foi proposta por Morales, através da República da Bolívia. De acordo com Held:

O texto, após anos de atraso, avança no direito de consulta livre, prévia e informada; exalta o direito das mulheres camponesas; reconhece, pela primeira vez, a soberania alimentar, o direito humano à terra e ao território e a reforma agrária aos camponeses e às camponesas; destaca a relevância da proteção dos defensores de direitos humanos que lutam pela democratização do acesso à terra; alarga o direito à água para produção; o direito às sementes; e, os direitos coletivos.

Na ocasião em que foi votada, o Estado brasileiro, representado pelo governo Temer, sob forte pressão da Frente Parlamentar Agropecuária, foi um dos que votou pela abstenção.⁵⁵⁰ A declaração, de acordo com o MST, representaria um grande avanço para a conquista dos direitos dos camponeses e, desta forma, para a soberania alimentar. O não reconhecimento deste instrumento jurídico internacional de fundamentabilidade material dos direitos dos camponeses, é uma forma de aprofundar a injustiça alimentar no país, não reconhecendo a soberania alimentar dos povos tradicionais e daqueles. Tais práticas ocorrem devido à pressão que as estruturas oligárquicas do poder agrolatifundiário, enraizadas no poder

⁵⁴⁸ Cf. HELD, T. **Art. Cit.** Jan./Jun. de 2019.

⁵⁴⁹ Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.** New York: ONU, 2018. 18p. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/C.3/73/L.30>>. Acesso em: 29 mai. 2021.

⁵⁵⁰ A declaração foi aprovada por 119 votos a favor, 7 contra e 49 abstenções, dentre estas, a abstenção do Estado brasileiro. Cf. HELD, T. **Art. Cit.** Jan./Jun. de 2019. P. 24.

legislativo, exercem sobre os atos do executivo, para assegurar a manutenção das desigualdades no campo e, por conseguinte, a injustiça alimentar, através do não reconhecimento da soberania alimentar no Brasil.

É importante destacar que o agronegócio, além de se constituir como uma das principais práticas indutoras da injustiça alimentar no país, é uma construção ideológica que visa mudar a imagem latifundiária da agricultura brasileira.⁵⁵¹ Este paradigma hegemônico é de voracidade e perversidade avassaladoras, que por sua natureza destrói ou domina as relações não-capitalistas produzindo conflitualidades permanentes.

Destaca-se que o modelo colonial agrolatifundiário e de sistema alimentar agroindustrial adotado no Brasil e na América Latina, têm implicações no exercício da soberania alimentar dos seus povos. Dentre estas implicações encontra-se o avanço desenfreado do modelo agroexportador que desestimula a produção de alimentos para o consumo interno. O que viola todos os elementos de uma vida minimamente digna, favorecendo a criminalização de movimentos sociais engajados nas lutas contra tais ameaças e perpetuando a estrutura colonial de produção do espaço. A implementação de práticas em face da soberania alimentar é, portanto, a materialização de um projeto político cujo modelo tem, em seu substrato, práticas de subjugação e eliminação do outro. As lutas por soberania alimentar, em face da injustiça alimentar, são lutas de resistência pela manutenção da existência das vítimas da injustiça alimentar, face a um projeto de neocolonialismo alimentar no Brasil que impôs um sistema alimentar industrial agroexportador com modelo de produção escravocrata de larga escala. Como é salientado por Held:

(...) baseado na monocultura e na devastação ambiental, ceifando vidas, modos de viver num processo contínuo e alarmante de concentração de terra à luz das exigências comerciais. Na contramão desse sistema predatório de produção e reificação de vidas, os movimentos sociais resistem em articulações para a manutenção de sua sobrevivência e soberania alimentar.⁵⁵²

No ano de 2009 houve um importante marco do ponto de vista político que foi a abertura promovida pela ONU para que os movimentos sociais propusessem

⁵⁵¹ Cf. FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In: **Revista Nera**, ano 8, n. 6, jan./jun., 2005. P. 1.

⁵⁵² . Cf. HELD, T. **Art. Cit.** Jan./Jun. de 2019. P. 28.

suas pautas junto ao Comitê de Segurança Alimentar (CSA). Este processo de diálogo com os movimentos sociais proporcionou a explicitação dos problemas de injustiça alimentar na América Latina. A partir daí, em 2012, foi criada e consolidada a Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe, por indígenas, camponeses, ambientalistas e organizações não-governamentais.⁵⁵³

Com a Aliança, em 2014, o protagonismo feminino lançou as bases para uma nova era na luta contra a colonialidade alimentar, por meio da Declaração da Reunião de Mulheres da América Latina e Caribe,⁵⁵⁴ como fruto da IV Conferência Especial para a Soberania Alimentar dos Movimentos Sociais da América Latina e Caribe. A Declaração é plural, destaca o empoderamento feminino e seu papel na luta pela soberania alimentar e traz uma série de exigências que garantem os seus aspectos de dignidade, entre eles:

Incorporar nas políticas públicas a economia solidária que fomenta a associatividade, fortalecendo o abastecimento, armazenamento e comercialização, sob outras formas de intercâmbio próprias dos territórios. Não permitir a privatização dos bens comuns, nem o patenteamento de toda forma de vida. Nos opomos à lei de obtentores vegetais, à propriedade intelectual sobre as sementes, ervas medicinais e à intervenção genética que rompe com o ciclo ecológico da natureza.⁵⁵⁵

Até aqui, a análise teórica identificou que a injustiça alimentar é uma assimetria de poderes, conjugada com uma desigualdade material, que atua como um limite determinante do exercício pleno da soberania alimentar, esta entendida como o conjunto de decisões que se constituem no campo da política, como o poder de determinar, a nível micro, o que, onde, como, quando, com quem comer e com qual finalidade; e, a nível macro, o poder de planejar, decidir, dirigir, organizar e fiscalizar as decisões relativas à promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

⁵⁵³ Cf. SALGADO, M. N. **Nasce Aliança Soberania Alimentar**. Tradução Juliana D. Ricarte-Covarrubias. 8 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.alainet.org/es/node/78279>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

⁵⁵⁴ Cf. REDE JUBILEU SUL. **Declaração da Reunião de Mulheres da América Latina e Caribe na IV Conferência Especial da Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe**. Santiago: Rede Jubileu Sul, 2014. Disponível em: <<https://jubileusul.org.br/noticias/declaracao-da-reuniao-de-mulheres-da-america-latina-e-caribe-na-iv-conferencia-especial-da-alianca-pela-soberania-alimentar-dos-povos-da-america-latina-e-caribe/>>. Acesso em 30 mai. 2021.

⁵⁵⁵ Cf. **Ibid.**

Entre os atores sociais, há aqueles que definem a soberania alimentar como um princípio político das lutas dos movimentos que lutam pelo direito humano à terra e pelo direito humano à alimentação adequada. O movimento dos pequenos agricultores (MPA) do Brasil, membro da Via Campesina, define a soberania alimentar como “*um princípio que orienta a luta camponesa.*”⁵⁵⁶ Nesse sentido, considera-se importante revisitar a categoria analítica de comum, definida por Laval e Dardot como um princípio político e, na sequência, a definição de soberania alimentar, proposta por Held:

Comum é o princípio político a partir do qual devemos construir comuns e ao qual devemos nos reportar para preservá-los, ampliá-los e lhes dar vida. É, por isso mesmo, o princípio político que define um novo regime de lutas em escala mundial.⁵⁵⁷

A soberania alimentar é mais do que a garantia de uma alimentação adequada aos modos de vida dos povos; trata-se de um princípio capaz de nortear o combate às práticas predatórias do modelo de agronegócio que excluem os povos da terra e praticam atos de violência. A soberania alimentar precisa ser norteadora das normas que garantem a agricultura, e não o agronegócio, assim como ser instrumento de implementação de políticas que coloquem em prática este direito em âmbito de cada país e de acordo com as reivindicações sociais.⁵⁵⁸ (grifos nossos)

Em face da assimetria de poderes experimentada através da injustiça alimentar, coloca-se a soberania alimentar como um princípio orientador da política de segurança alimentar e nutricional e das lutas pela promoção e efetividade do direito humano à alimentação adequada.

A soberania alimentar tem conexão com o “*locus*”, na medida em que há determinantes políticos que atuam em face da efetividade do DHAA, promovidos em face de territórios de comunidades tradicionais como as indígenas, as quilombolas, as caiçaras e as camponesas. No Brasil, as violações dos direitos ligados ao território e às práticas das comunidades tradicionais são estudadas, há décadas, pela comunidade acadêmica, através da questão agrária brasileira. Como objeto de estudo da questão agrária, estão as disparidades na concentração e acumulação de terras no país e como as comunidades tradicionais são as principais vítimas desse processo depredador dos direitos do ambiente, dos povos tradicionais

⁵⁵⁶ Disponível em: <<https://mpabrasil.org.br/artigos/soberania-alimentar-deve-ser-debatida-pelo-conjunto-da-sociedade/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁵⁷ DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: Ensaio sobre a revolução no século XXI. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017. P. 54.

⁵⁵⁸ Cf. HELD, T. **Art. Cit.** 2019. P. 30.

e dos camponeses.⁵⁵⁹ Mas, mais do que uma questão relativa ao território, o que se salienta é que a soberania alimentar se constitui como um princípio relativo ao poder de autodeterminação dos cidadãos quanto à implementação da promoção e efetividade da PSAN e do direito humano à alimentação adequada.

Ao contrário dos determinantes econômicos de acumulação e políticos de concentração de poderes promovidos pelo SAAB, o princípio da soberania alimentar orienta os cidadãos ao comum. Essa orientação não poderia ser diferente, considerando a natureza do comum dos alimentos e da alimentação. Alimentos e alimentação existem para serem compartilhados. Na história remota e presente dos povos indígenas presentes no Brasil e na América Latina, o alimento não é considerado propriedade, ele sempre é compartilhado porque o comum é um dos componentes antropológicos que definem a existência da cultura indígena.⁵⁶⁰ Na cultura dos povos Tupi-Guarani há um princípio orientador das suas existências que é designado pela expressão “*mboJA’O*” que significa: “*o compartilhado se multiplica*”.⁵⁶¹ Assim, entende-se que a soberania alimentar poderia ser o “*mboJA’O*” da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Pois a soberania alimentar é um princípio que norteia o exercício do poder constituinte de autodeterminar-se quanto à escolha do que se alimentar, quando, como e com quem, tendo sempre como horizonte que o ato de comer é político e que os alimentos e a alimentação, núcleos do DHAA, devem ser tratados a partir da perspectiva do “*ethos*” do comum.

Com relação aos determinantes que atuam em face da soberania alimentar, deve-se atentar ao processo de preparação e realização da Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da ONU.⁵⁶² Esta foi convocada pelo Secretário Geral das Nações Unidas, no contexto da denominada “*Década de Ação*” para alcançar os ODS da Agenda 2030 da ONU. A organização da Cúpula e de seus resultados foi

⁵⁵⁹ Cf. REBELO, R. E. S.; NETO, A. J. M. Terras indígenas ameaçadas: as ações institucionais favoráveis ao agronegócio. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. V. 44, n. 1, (2020). 31p.

⁵⁶⁰ Cf. COHN, C. Culturas em transformação: os índios e a civilização. In: **São Paulo em Perspectiva**, (15) 2, abr. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/MWWF97DDGP3bLHxyFd6dqxn/?lang=pt>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶¹ Disponível em: <https://www.geocities.ws/indiosbr_nicolai/dooley/ptgn.html>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶² A Cúpula foi realizada no mês de setembro de 2021, em Roma, e foi precedida por uma pré-conferência, entre os dias 19 e 23 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/en/food-systems-summit>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

comandada por uma estrutura criada pelos Secretariados da ONU e da FAO.⁵⁶³ O evento teve quatro objetivos⁵⁶⁴ e cinco linhas de ação.⁵⁶⁵

Com relação à realização da Cúpula, no Brasil houve três importantes manifestações críticas acerca do evento: 1) A Nota Pública da Conferência Popular de Soberania e de Segurança Alimentar e Nutricional;⁵⁶⁶ 2) A Nota Pública da Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE) sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU);⁵⁶⁷ 3) A análise sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU).⁵⁶⁸

As notas da Conferência Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CNSSAN), do Conselho de Presidentes de Conselhos Estaduais de SAN (CPCE) e a análise feita pela Presidenta e pela Vice-Presidente do CONSEA do Estado do Rio de Janeiro possuem aspectos comuns. As três destacaram que as recomendações da Cúpula não possuíam caráter mandatório, mas que eram

⁵⁶³ Dentre os objetivos: 1. Gerar medidas significativas e progresso mensurável para alcançar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Cúpula encontrará soluções e líderes e fará um apelo útil à ação em todos os níveis do sistema alimentar, incluindo governos nacionais e locais, empresas e cidadãos. 2. Aumentar a conscientização e impulsionar o debate público sobre como a reforma de nossos sistemas alimentares pode nos ajudar a alcançar os ODS por meio de reformas que sejam boas para as pessoas e o planeta. 3. Desenvolver princípios para orientar governos e outras partes interessadas que desejam alavancar seus sistemas alimentares para apoiar os ODS. Esses princípios estabelecerão uma visão otimista e encorajadora na qual os sistemas alimentares terão um papel central na construção de um mundo mais justo e sustentável. 4. Criar um sistema de acompanhamento e revisão para garantir que os resultados da Cúpula continuem a impulsionar mais ações e progressos. Este sistema permitirá a troca de experiências, lições e conhecimentos; também medirá e analisará o impacto da Cúpula. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/cupula-dos-sistemas-alimentares>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶⁴ Disponível em: <<https://www.un.org/es/food-systems-summit/about>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶⁵ Dentre as linhas de ação: 1. Garantia do Acesso a Alimentação Saudável, Segura, Sustentável para Todos; 2. Padrões de Consumo Saudáveis e Sustentáveis; 3. Produção em Escala de Alimentos Positivos para a Natureza; 4. Promover o Sustento e a Distribuição de Valor Equitativa; 5. Construção de Resiliência contra Vulnerabilidades, Choques e Tensões. Os principais documentos das linhas de ação podem ser encontrados na página que segue: Disponível em: <<https://www.un.org/en/food-systems-summit/action-tracks>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶⁶ Cf. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública**: O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU. Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁶⁷ Cf. COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública da CPCE sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU)**. Brasília: CPCE, 2021. 3p.

⁵⁶⁸ Cf. MACHADO, R.; BRANCO, T. C. **Análise sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU): Uma contribuição ao debate**. Rio de Janeiro: CONSEA/RJ, 2021. 10p.

relevantes no contexto da soberania alimentar por duas razões: a primeira é porque as Cúpulas da ONU têm o papel de indicar caminhos para organizar a governança e a abordagem com relação ao tema em questão, sendo convocadas para abordar questões sociais e econômicas que requerem medidas intersetoriais contínuas em diálogo com a comunidade internacional. A segunda foi em virtude do contexto em que se convocou tal Cúpula.

Preliminarmente considera-se relevante destacar como a ONU definiu sistemas alimentares no contexto dessa Cúpula. Sistemas alimentares foram compreendidos como: “*uma constelação de atividades envolvidas na produção, processamento, transporte e consumo de alimentos*”, que “*afetam todos os aspectos da existência humana*”.⁵⁶⁹ Atente-se que a organização, na sua definição, não explicitou que a “*constelação de atividades*” na verdade se tratava do conjunto de ações de controle da cadeia do sistema alimentar que eram controladas por corporações que tratam alimentos como “*commodities*”.

As Notas Públicas e a análise citadas anteriormente destacaram a preocupação de um amplo conjunto de movimentos e organizações da sociedade civil, em âmbito internacional, porque a Cúpula foi nitidamente deficitária quanto ao diálogo com aqueles atores e foi, no dizer da Nota da Conferência Nacional, “*radicalmente cooptada pelas corporações*”.⁵⁷⁰ Os fóruns representativos dos movimentos sociais que militam no campo da PSAN identificaram uma conexão da Cúpula com o Fórum Mundial Econômico de Davos. Uma dessas evidências seria a indicação de uma entidade representativa dos interesses corporativos dos sistemas alimentares neoliberais e globalizados. Nesse sentido, Agnes Kalibata, ex-presidente da Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA), foi designada como enviada especial para coordenação geral do evento. Na avaliação da organização da Conferência Nacional de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, em 2021, tal indicação demonstrou um claro viés de abordagem em prol das grandes corporações do agronegócio e da indústria de alimentos.⁵⁷¹

⁵⁶⁹ Disponível em: <<https://www.un.org/en/food-systems-summit/about>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁷⁰ Cf. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública**: O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU. Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁷¹ Cf. **Ibid.** P. 1.

Para a CNSSAN, essa presença de interesses privados no centro da organização da Cúpula é parte de um processo mais amplo de captura corporativa do sistema Organização das Nações Unidas. Isto ocorre porque o sistema de financiamento das atividades da ONU é cada vez mais feito por corporações ou fundações ligadas a interesses empresariais. Ou seja, um processo de controle direto do poder decisório acerca da efetividade da PSAN a nível planetário e da efetividade do direito humano à alimentação. Isso explica por qual razão a FAO e a Comissão de Segurança Alimentar Mundial (CSA) foram excluídas do processo de organização da Cúpula.

Além disso, importantes mecanismos de participação popular e movimentos sociais foram excluídos do processo de organização. Um destes mecanismos exemplares é o Mecanismo da Sociedade Civil e Povos Indígenas (MSC) que se manifestou em carta bastante crítica e contundente à presidência da Cúpula.⁵⁷² Quanto à participação da sociedade civil, Souza destacou que o Brasil contrariou suas próprias diretrizes em documento que foi apresentado à Cúpula. No artigo, a pesquisadora destacou a forte influência do “lobby” do SAAB sobre a redação final das diretrizes para a PSAN no documento de adesão voluntária organizado pelo governo brasileiro e que foi encaminhado para a pré-conferência da Cúpula.⁵⁷³ A discussão sobre essas diretrizes voluntárias começou em 2017 e teve participação restrita da sociedade civil organizada. O documento final foi aprovado sem o endosso da sociedade civil.⁵⁷⁴ Segundo a Nota da Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CPCE):

(...) Esse evento tem sofrido críticas dos movimentos e organizações sociais internacionais, que denunciam uma forte influência do lobby corporativo na preparação da Cúpula, em defesa dos interesses da indústria de alimentos e do agronegócio, ocorrendo um processo

⁵⁷² Cf. MECANISMO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS POVOS INDÍGENAS. **Carta do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) ao Presidente do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares**. Roma: MSC, 2021. Disponível em: <<https://slowfoodbrasil.org/2021/02/carta-do-mecanismo-da-sociedade-civil-msc-ao-presidente-do-comite-de-seguranca-alimentar-csa-da-cupula-sobre-sistemas-alimentares/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁷³ Cf. SOUZA, L. A. Corporações 1 x 0 sociedade civil? os bastidores da negociação sobre alimentação e nutrição junto à ONU. In: **O Joio e o Trigo**. 18 mar. 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/03/corporacoes-1-x-0-sociedade-civil-os-bastidores-da-negociacao-sobre-alimentacao-e-nutricao-junto-a-onu/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

⁵⁷⁴ Cf. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública**: O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU. Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

excludente que põe em risco a soberania alimentar dos povos e ameaça o meio ambiente. (grifo nosso)⁵⁷⁵

De acordo com a Nota da CNSSAN, no Brasil, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) abriu uma consulta pública dirigida especificamente ao setor privado. Paralelamente, o Ministério da Cidadania abriu por poucos dias a consulta a um documento descritivo sobre programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Por fim, o Ministério das Relações Exteriores publicou em sua página eletrônica o convite para participar de duas sessões virtuais públicas, porém com pouco detalhamento sobre como participar. Mas, segundo a Nota, o que mais chamou a atenção foi o fato de que o Ministério da Cidadania apresentou uma série de políticas de SAN que não eram implementadas pelo governo Bolsonaro e omitiu a extinção de órgãos do SISAN, como o CONSEA e a CAISAN, e todo o processo de desconstituição da PSAN no país.⁵⁷⁶ A análise publicada pela presidência do CONSEA/RJ reiterou a afirmação acerca da omissão do documento do Ministério da Cidadania acerca da desestruturação da PSAN no país, de 2015 até 2021.⁵⁷⁷

Conforme destacado na Nota da CPCE, o Ministério da Cidadania, em seu documento enviado para a Cúpula, omitiu que o SISAN não estava em pleno funcionamento. A Nota da CPCE destacou ainda que, se o SISAN resistiu nos Estados e nos municípios, foi devido à atuação significativa da sociedade civil no controle social da PSAN e avaliou que “*as decisões tomadas pelo governo federal foram arbitrarias e caminhou para o desmantelamento da política e do sistema nacional de SAN*”.⁵⁷⁸ (sic) Foi por esta razão que um conjunto de coletivos nacionais, como o FBSSANS, a Comissão de Presidentes dos CONSEAs Estaduais, instituições de pesquisa, movimentos e as entidades da sociedade civil organizada

⁵⁷⁵ Cf. COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública da CPCE sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU)**. Brasília: CPCE, 2021. P.1.

⁵⁷⁶ Cf. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública**: O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU. Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021. P. 3.

⁵⁷⁷ Cf. MACHADO, R.; BRANCO, T. C. **Análise sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU)**: Uma contribuição ao debate. Rio de Janeiro: CONSEA/RJ, 2021. P. 2.

⁵⁷⁸ Cf. COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** P. 1.

decidiram convocar uma conferência nacional popular, autônoma e democrática, com diversas atividades de preparação já ocorrendo ao longo dos anos de 2020 e 2021, com ampla adesão social.⁵⁷⁹ O documento do Ministério da Cidadania enviado para a Cúpula não explicitou os ataques que a PSAN sofreu por entidades corporativas como a ABIA, a CNA e o próprio MAPA, no sentido de intervir no Guia Alimentar da população brasileira e no conjunto da PSAN, como um todo.

A Nota da CPCE defendeu que as ações do governo Bolsonaro possuem foco em políticas de fortalecimento do agronegócio e da indústria de ultraprocessados, com a clara intenção de fortalecer uma economia voltada ao mercado e ao lucro, em detrimento da geração de empregos, de renda e do combate ao aumento da pobreza. Conforme se destaca na Nota:

Programas importantes e reconhecidos internacionalmente como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros programas, tiveram uma redução expressiva no seu funcionamento, com redução do funcionamento e dos recursos, enfraquecendo os sistemas alimentares de circuito curto. Essas políticas públicas contribuíram para retirar o país da vergonhosa condição de constar do Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Seguimos com um panorama de enormes retrocessos e com o desafio de avançar na transição para um sistema alimentar que possibilite garantir o Direito Humano à Alimentação, a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos os brasileiros, com sustentabilidade ambiental e justiça social, buscando uma regulação de forma mais rigorosa do comércio de ultraprocessados e redução o consumo de agrotóxicos, com efetiva participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

Portanto, considerando a conjuntura atual do Brasil, o contexto internacional de influência de lobby corporativo na preparação da Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da ONU, aliados ao compromisso do Governo Brasileiro com os interesses do agronegócio (documento do MAPA), bem como considerando que o documento do Ministério da Cidadania coloca informações que não correspondem ao que vem acontecendo no país, **a Comissão de Presidentes de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional decidiu não participar das ações do governo brasileiro para essa Cúpula, aderindo à preparação e participação do evento da Sociedade Civil Mundial.**⁵⁸⁰ (sic)

Com relação às ações de extinção e enfraquecimento dos programas de SAN no governo Bolsonaro, Machado e Branco apresentam dados empíricos dos vetos

⁵⁷⁹ Cf. **Ibid.** P. 2.

⁵⁸⁰ Cf. **Ibid.** P.4.

do Chefe do Poder Executivo em processo legislativo que visava assegurar os direitos dos trabalhadores da agricultura familiar:

O Presidente Bolsonaro vetou, na Lei Assis de Carvalho (PL 735/2020) aprovada em agosto de 2020 pelo Congresso Nacional para socorro aos trabalhadores da agricultura familiar, em meio à pandemia do novo coronavírus, os seguintes itens: i) a criação de um programa de fomento para apoiar a atividade produtiva de agricultores familiares durante o estado de calamidade pública, para os que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. A proposta autorizava a União a transferir R\$ 2.500 ao beneficiário do fomento, em parcela única, por unidade familiar. Para a mulher agricultora familiar, a transferência seria de R\$ 3 mil; vetou, também, a concessão automática do benefício Garantia-Safra a todos os agricultores familiares e a autorização de renegociação de operações de crédito rural relativas a débitos de agricultores familiares até 30 de dezembro de 2021.⁵⁸¹

Por fim, pautada na soberania alimentar, assim se manifestou a Nota Pública da CNSSAN:

A Conferência Nacional Popular por Democracia, Direitos e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, e as organizações que fazem parte da comissão organizadora somam-se ao processo de denúncia internacional à captura corporativa da Cúpula, e negam-se a participar de qualquer tipo de diálogo nacional ou independente que venha a desaguar no evento oficial. O que propomos é a realização de “encontros autônomos”, que são parte de um intenso processo de discussão global e regional da sociedade civil global que opõe à cúpula oficial, e que resultará em ações práticas como uma Pré-Cúpula Alternativa em julho em Roma e a continuidade da construção de uma narrativa alternativa e experiências práticas sobre os caminhos e soluções para a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.⁵⁸²

A partir da Nota da CNSSAN fica claro e evidente que: há (modelos de) sistemas alimentares em disputa. De um lado, os sistemas alimentares agroecológicos, que respeitam e promovem a biodiversidade, os direitos dos camponeses, a soberania alimentar e o DHAA dos cidadãos. De outro, o SAAB, que é um sistema interessado apenas na acumulação de capital e que, para isso, atua promovendo ações que vão desde a comoditização de alimentos até o controle de

⁵⁸¹ Cf. MACHADO, R.; BRANCO, T. C. **Análise sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU):** Uma contribuição ao debate. Rio de Janeiro: CONSEA/RJ, 2021. P. 4.

⁵⁸² Cf. CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública:** O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU. Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021. P. 4.

sistemas políticos e normativos internacionais como o da ONU e o próprio ordenamento jurídico brasileiro.

Conclui-se concordando-se com Mares e Peña:

“(...) Perhaps then wouldn’t ask permission from the state to be “free” and instead we would create our own sovereign freedoms through direct organizing and community-based action.

The demands of food justice movement should necessarily resist further industrialization and globalization of our food system since the emphasis should remain non place-based self-provisioning and demands to restore more autonomous forms of food sovereignty.

(...) The decommodification and relocalization of food systems are two critical elements of any truly just and sustainable agriculture and food policy.

(...) Perhaps the most enduring way to rebalance power in the global food system is by supporting struggles that move us toward the decommodification of food through support for marginalized peoples’ autonomous cultivation practices.

(...) We must also consider how to make resistance against the global systems that commodify food.

(...) Our proposals for the food justice movement require a more radical set of practices that lead not so much to a restructuring as to an autonomous and reiterative geography of relocalization that supplants the dominant global food system. They require that we collectively strive for deep connections – with our food, with the places we live, and with each other. Finally, They require that we simultaneously challenge the avarice-driven hunger for profit of transnational agribusiness corporations while consciously rebuilding our place-based local food systems. This must be done in solidarity with others around the world who share our hunger and thirst for justice.”⁵⁸³

⁵⁸³ *“(...) Talvez então não pediríamos permissão ao estado para ser “livre” e, em vez disso, criariamos nossas próprias liberdades soberanas por meio da organização direta e da ação comunitária. As demandas do movimento pela justiça alimentar devem necessariamente resistir a uma maior industrialização e globalização do sistema alimentar, uma vez que a ênfase deve permanecer no autoabastecimento não local e nas demandas para restaurar formas mais autônomas de soberania alimentar. (...) A descomoditização e relocalização dos sistemas alimentares são dois elementos críticos de qualquer agricultura e política alimentar verdadeiramente justas e sustentáveis. (...) Talvez a maneira mais duradoura de reequilibrar o poder no sistema alimentar global seja apoiando as lutas que nos movem em direção à descomoditização dos alimentos por meio do apoio às práticas de cultivo autônomo dos povos marginalizados. (...) Devemos também pensar em como fazer resistência aos sistemas globais que mercantilizam os alimentos. (...) Nossas propostas para o movimento de justiça alimentar requerem um conjunto mais radical de práticas que conduzem não tanto a uma reestruturação, mas a uma geografia autônoma e reiterativa de relocalização que suplanta o sistema alimentar global dominante. Eles exigem que nos esforcemos coletivamente por conexões profundas - com nossa comida, com os lugares em que vivemos e uns com os outros. Finalmente, eles exigem que desafieemos simultaneamente a fome impulsionada pela avaréza por vantagens das corporações transnacionais do agronegócio, enquanto reconstruímos conscientemente nossos sistemas alimentares locais baseados no local. Isso deve ser feito em solidariedade com outras pessoas ao redor do mundo que compartilham nossa fome e desejam justiça. (tradução nossa). MARES, T. M.; PEÑA, D. G. Environmental and Food Justice: Toward Local, Slow, and Deep Food Systems. In:*

A injustiça alimentar reflete o aprisionamento da liberdade. Da liberdade de poder escolher quem a pessoa quer ser e se tornar, a partir do que, com quem, quando, para que e como irá se alimentar. Hoje estas não são escolhas. O quê, com quem, quando, para que e como as pessoas se alimentam já não é mais uma escolha, mas sim práticas determinadas pelo sistema alimentar globalizado vigente, com impactos, portanto, na soberania alimentar.

Para concluir esta seção, identifica-se que o atual modelo de sistema alimentar nega, do ponto de vista político, o Outro. A negação do outro como projeto político é um determinante relevante em qualquer política. Este é o desafio mais amplo para os que militam no campo da promoção do DHAA e da política de segurança alimentar e nutricional: constituir uma justiça alimentar enquanto uma prática de afirmação e reconhecimento político da existência do Outro.

A dimensão material da exploração econômica e política do Outro tem algo anterior que é a negação da existência deste. Seria em razão do individualismo? Uma exacerbação própria do capitalismo? Bauman, em sua vasta literatura acerca da relação entre capitalismo e exacerbação do individualismo defende que sim.⁵⁸⁴ Mas é importante destacar que tal prática de exacerbação do individualismo tem um propósito político de controle e domínio do outro. Em uma sociedade capitalista esta prática é a materialização do projeto de controle em um contexto de luta de classes.

É possível falar de algo ao nível da metafísica ou da ética como implicações para a injustiça alimentar? De uma ética da comensalidade? A injustiça alimentar é uma categoria que se constitui ao nível do metafísico e/ou do ético, para além do político? Há algo que faça com que a injustiça alimentar no Brasil tenha características singulares? Estas perguntas permanecem em aberto para uma pesquisa posterior que possa aprofundá-las.

O que se identificou até aqui é que a injustiça alimentar é um determinante com consequências político-econômicas nefastas e inclusive, com consequências

ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Cultivating Food Justice: Race, class and sustainability.** Cambridge (MA)/London: The MIT Press, 2011. P. 216-217.

⁵⁸⁴ Cf. BAUMAN, Z. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2015. 104p.; Id. **A ética é possível em um mundo de consumidores?** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 276p.; Id. **Capitalismo Parasitário e Outros Temas Contemporâneos.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. 96p.; Id. **Vida para consumo: a transformação da vida das pessoas em mercadoria.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 200p.

jurídicas, na medida que, do ponto de vista da eficácia material, torna nula a efetividade de uma norma como a LOSAN, que determina que o DHAA é um direito fundamental e que poderia assegurar o pleno exercício da soberania alimentar. Mas, a questão é: *como efetivar o DHAA em um contexto em que a injustiça alimentar é um determinante estrutural para a materialização desse direito?*

Em suma, como salientado, a injustiça alimentar, ao mesmo tempo que é uma categoria analítica, através da qual se identificam as assimetrias de poder no que diz respeito às decisões políticas sobre o ato de se alimentar, configura-se também como a base de um fenômeno representativo, do conjunto dos processos econômicos, jurídicos e políticos que atuam como determinantes políticos da falta de efetividade do DHAA e da soberania alimentar, e tais processos são constituídos mediante um projeto que se denomina como globalização neoliberal. O quadro estruturante da tomada de decisão das corporações alimentares do SAAB exerce efetivo controle sobre as decisões políticas, econômicas e até sobre a justiciabilidade do DHAA e determina o quê, como, quando e quem irá comer. A injustiça alimentar é uma espécie de determinante da desigualdade material e das assimetrias dos cidadãos e do próprio Estado diante do poder das corporações alimentares, que promovem os determinantes políticos que atuam em face da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar. Pode-se dizer que a injustiça alimentar é a efetivação de um determinante que se materializa como um poder desconstituente, promovido pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro, que atua diretamente em face dos instrumentos da justiça alimentar e que é responsável pelo quadro estruturante da insegurança alimentar e nutricional. Nesse sentido, é preciso promover ações para combatê-la.

Ato contínuo, analisam-se as espécies de determinantes que se consideram estruturantes do processo de fragilização, desconstituição e extinção dos componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional e que comprometem a efetividade do direito humano à alimentação adequada e da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil.

3.3.

Das espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar e nutricional⁵⁸⁵

Comer é um ato político. Poder escolher o quê, onde, como, para quê e com quem se come é um ato político. No ano de 1946, Josué de Castro já defendia a tese de que a fome não é um fenômeno natural ou biológico. Ele ensinava que a fome é fruto de decisões políticas.⁵⁸⁶ Assim, a presente seção irá ocupar-se de analisar o seguinte problema: *Afinal, quais decisões políticas têm sido determinantes para a presença estrutural da injustiça alimentar no Brasil?*⁵⁸⁷ Daqui em diante serão analisadas cinco espécies de determinantes políticos e o projeto de poder que os atores do SAAB implementam para fragilizar e atacar a política de segurança alimentar e a soberania alimentar.

⁵⁸⁵ Ao publicar o II Plano Nacional de SAN, a CAISAN apresenta os desafios para a PSAN no contexto histórico daquele momento. Nesse sentido, propõe-se a leitura de: CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR et al. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília: MDS, 2011. 132 p; Id. **Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: PLANSAN 2012-2015. Brasília: MDS, 2013. 120 p; Id. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2016/2019. Brasília: MDS, 2017. 82; Id. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: PLANSAN 2016/2019 - Balanço da Execução 2016/2017. Brasília: MDS, 2018. 74 p. Além disso, propõe-se a leitura do relatório final da 5ª conferência de SAN: Cf. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio_2015_consea_web-final.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

⁵⁸⁶ Cf. CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

⁵⁸⁷ Preliminarmente destaca-se que, para fins de caráter metodológico e de recorte, aqui não se pretende fazer uma revisão histórica da política no país e como tais decisões implicaram na atual configuração da insegurança alimentar no país. O que se destacará é o fato de que estas opções políticas feitas no passado, em um determinado contexto histórico, são mantidas e que precisam ser superadas para que haja uma efetividade na promoção do DHAA, do exercício da soberania alimentar e da promoção da política de segurança alimentar. Para quem tem interesse na análise histórica, propõe-se, os clássicos da teoria política brasileira e as obras de Josué de Castro, bem como uma obra do Programa Mundial de Alimentos que serão citadas a seguir: Cf. HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27ª edição, 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 254p; FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. 4ª edição revista, São Paulo: Global, 2008. 324p; PRADO JÚNIOR, C. **A revolução Brasileira**: A questão agrária no Brasil. 1ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 463p; FREYRE, G. **Casa-Grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51ª edição revista, São Paulo: Global, 2006. 727p; CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951; Id. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001. 320p; WORLD FOOD PROGRAM. **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil**: Um resgate histórico. Série Políticas Sociais e de Alimentação. Brasília: Centro de Excelência da Fome (sem ano). 124p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estud_o1_Historico_lowres.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021. Cf. SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017. 239p; FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 352p.

Estas espécies de determinantes são identificadas como: 1) A omissão na implementação da reforma agrária, como um método de: a) Controlar o principal meio de produção dos alimentos, transformando-os em commodities; b) Ampliar e acumular o capital como forma de subordinação de todos os elementos da vida; Como consequência disso, c) O controle e a manutenção dos poderes econômico, político e jurídico dos atores diretamente envolvidos com o agronegócio e o agrolatifúndio, sobre o Estado, sobre a PSAN e, em última instância, sobre a soberania alimentar. 2) A adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira;⁵⁸⁸ 3) A omissão na implementação de uma reforma tributária que diminua a insegurança alimentar e nutricional; 4) A desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, 5) A descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

3.3.1. Da omissão na implementação da política de reforma agrária

Quanto a este primeiro determinante político estrutural faz-se mister salientar preliminarmente que o próximo capítulo faz uma análise mais aprofundada das consequências econômicas da concentração de terras para a produção da injustiça alimentar no país. Importa salientar aqui que a questão agrária, categoria relevante para compreender os determinantes estruturais da IAN e, por conseguinte, da fragilização da PSAN no Brasil, é um objeto de estudo recente na academia. Segundo Stédile, a carência e a ignorância sobre as questões agrárias no Brasil são frutos da submissão colonial, que impediu o desenvolvimento das ideias, das pesquisas e do pensamento nacional durante os quase quatrocentos anos de colonialismo.⁵⁸⁹

Independente dos vieses e das abordagens, a produção acadêmica da questão agrária no Brasil é praticamente unânime em afirmar que o processo de evolução do controle da posse e da propriedade de terras no Brasil foi e é um método

⁵⁸⁸ Mesmo em um contexto de crise pandêmica e econômica, a balança comercial brasileira teve um superávit recorde no ano de 2021, em grande parte alavancado pela agropecuária. Dentre as “*commodities agrícolas*” que mais influenciaram o superávit, destaca-se a soja. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/05/brasil-bate-recorde-historico-de-superavit-da-balanca-comercial-em-abril>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁵⁸⁹ Cf. STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. P. 16.

sistemático de domínio de um dos principais meios de produção do setor agropecuário como forma de predomínio das elites econômicas sobre as demais classes sociais.⁵⁹⁰ O agravamento da questão agrária, com repercussões na desigualdade social e alimentar, está relacionado também, além do controle da posse e propriedade de terras, com a subjugação dos trabalhadores da agricultura familiar, com os afrodescendentes e os indígenas.⁵⁹¹

Desde o século dezenove os colonizadores portugueses constataram que, para além da riqueza dos minérios como o ferro, a prata, o ouro e o diamante, a grande vantagem comparativa do território brasileiro era a sua extensão, a fertilidade das terras e o seu potencial para o cultivo tropical de alimentos que até então aqueles buscavam na Ásia e na África. Surge e se consolida no país, desde então, o modelo agroexportador. A amplitude desse modelo desde esse período era tal que, segundo as primeiras estatísticas macroeconômicas promovidas pelo Banco do Brasil, em meados do século dezenove, o país exportava mais de 80% de tudo o que era produzido em seu território.⁵⁹² Em 2020, dentre os dez produtos mais exportados pelo país, apenas três não eram commodities agrícolas. A soja, inclusive, fica em primeiro lugar, à frente de commodities minerais como o minério de ferro e o petróleo.⁵⁹³

Esse modelo de produção foi organizado e implementado pelos colonizadores através da “*plantation*”⁵⁹⁴ como um método de biopoder –

⁵⁹⁰ Além dos clássicos aqui já citados, propõe-se a leitura de: Cf. RIBEIRO, V. V.; SECRETO, M. V. **Agrarismos: estudos de história e sociologia do mundo rural contemporâneo**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017. 237p; Cf. PAULA, R.; GEDIEL, J. A. P. **Questão agrária: entraves jurídico-processuais recorrentes e desigualdade social**. Revista Direito e Práxis. Vol. 8, nº 4, Rio de Janeiro, Oct./Dec. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S217989662017000402819&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 24 jul. 2021. Ver também: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Vol. 1, Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. P. 179-193; GARCIA, S. P.; BASTOS, C. M. C. B. **Ciro Flamarion S. Cardoso e a questão da brecha camponesa**. Revista Tempo Amazônico. ANPUH Amapá. Vol. 1. Nº 1. Janeiro-Junho de 2013. P. 5-16.

⁵⁹¹ Cf. RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global Editora, 2015. 368p.

⁵⁹² Cf. STÉDILE, J. P. **Op. Cit.** P. 20.

⁵⁹³ Cf. SANTANDER. Exportação: quais são os produtos mais exportados pelo Brasil. Programa Avançar. Disponível em: <<https://santandernegociosempresas.com.br/conhecimento/internacionalizacao/produtos-mais-exportados-pelo-brasil/>>. Acesso em: 01º jan. 2022.

⁵⁹⁴ Para Stédile, a “*plantation*” se caracteriza como a forma de organizar a produção agrícola em grandes fazendas de área contínua, com a prática de monocultura, com o emprego de mão-de-obra escrava. Cf. STÉDILE, J. P. **Op. Cit.** P. 21. Para Mbembe, a “*plantation*” na verdade é uma das maiores manifestações de biopoder de um estado de exceção. Cf. MBEMBE, A. **Op. Cit.** P. 30-31.

manifestamente de Estado de exceção - com determinantes econômicos, antropológicos, sociais e políticos presentes até hoje na sociedade brasileira. Dentre estes destaca-se a dependência do emprego da mão-de-obra subordinada e quase escrava como forma de ter acesso monetizado aos alimentos. As relações de trabalho e emprego no Brasil são indignas para os trabalhadores pobres e assalariados, principalmente no campo.⁵⁹⁵ O controle das terras, da renda e dos corpos dos trabalhadores como método biopolítico de controle da soberania alimentar, produtor de profundas desigualdades econômico-sociais, tem raízes nesse modelo que é implementado desde o período colonial brasileiro.⁵⁹⁶

Como procura se demonstrar, os determinantes sistêmicos econômicos e políticos consolidam-se também por meio dos jurídicos. Nesse sentido, na protogênese do modelo agroexportador, um instrumento jurídico relevante para este projeto político de manutenção da desigualdade e para impedir que os escravos se apossassem das terras foi a primeira Lei de Terras.⁵⁹⁷ Sua característica principal é, pela primeira vez, implantar no Brasil a propriedade privada de terras. Mas seu principal marco e objetivo é adequar o sistema econômico para a crise do trabalho escravo que se ampliava. Esta lei deu fundamento jurídico à transformação da terra, enquanto um bem comum, em mercadoria, em objeto de negócio e domínio dos mais pobres. Como propriedade privada, o adquirente deveria pagar ao império pelo seu domínio. A consolidação desse modelo visou, sobretudo, impedir que os futuros

⁵⁹⁵ Para Stédile o modelo que privilegiou o processo de modernização capitalista da grande propriedade rural reservou aos camponeses algumas funções claramente determinadas: a) os camponeses cumpriram o papel de fornecer mão de obra barata para a nascente indústria na cidade; b) o êxodo contínuo de mão de obra camponesa cumpria também o papel de jogar para baixo o salário médio na indústria; c) A função de produzirem, a preços baixos, alimentos para a cidade, em especial para a nascente classe operária. Por esta razão existe até hoje uma relação direta entre o preço da cesta básica dos produtos alimentícios de sobrevivência da classe trabalhadora urbana e o preço da força de trabalho, que é fixado no salário-mínimo; d) Os camponeses foram induzidos a produzir matérias-primas agrícolas para o setor industrial. Cf. STÉDILE, J. P. **Op. Cit.** P. 28-29.

⁵⁹⁶ Cf. MARQUESE, R. B. Revisitando casas-grandes e senzalas: a arquitetura das plantations escravistas americanas no século XIX. In: **Estudos de Cultura Material**. 14 (1) jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/FCqtpz8msNjczm6tvJxPn9L/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021; FILHO, J. M. M. F. A indústria dos corpos exauridos na *plantation* açucareira no Nordeste do Brasil. In: OLIVEIRA, T.B. (Org.). **Trabalho e trabalhadores no Nordeste: análises e perspectivas de pesquisas históricas em Alagoas, Pernambuco e Paraíba** [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2015. P. 241-280. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xvx85/pdf/oliveira-9788578793333-10.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁵⁹⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Carta de Lei do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 20 set. 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Chancellaria do Império, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 24 jul. 2021.

trabalhadores, ex-escravizados, ao serem libertos, pudessem se transformar em pequenos proprietários de terras, pois, não possuindo nenhum bem, continuariam a mercê dos fazendeiros, como assalariados. Como destaca Stédile, a primeira Lei de Terras foi o batistério do latifúndio no Brasil.⁵⁹⁸

No capítulo anterior procurou-se demonstrar que o modelo que consagrou os alimentos e seus meios de produção como propriedade é a base da profunda desigualdade econômico-social, considerando os atores que controlam esses meios e a (concentração da) propriedade no país. Nesse sentido, a omissão do Estado no que diz respeito à reforma agrária constitui-se como um determinante político para a produção e o agravamento do estado de insegurança alimentar e nutricional da população brasileira, mas principalmente para o enfraquecimento dos instrumentos da justiça alimentar. Esse enfrentamento não ocorre considerando que o Estado e seus poderes constituídos ainda são controlados pelas elites agrárias do Brasil, em conluio com corporações transnacionais do sistema alimentar vigente, com o objetivo de: a) controlar a terra e seus trabalhadores no processo de produção de alimentos; b) ampliar a acumulação do capital e a subordinação de todos os elementos da vida ao modelo industrial agroalimentar; e, como consequência disso, c) controlar e a manter os poderes econômico, político e jurídico dos atores diretamente envolvidos com o agronegócio e o agrolatifúndios, sobre o Estado, sobre a PSAN e, em última instância, sobre a soberania alimentar.

Conclui-se que a omissão do Estado quanto à promoção da reforma agrária e o direito à terra é, portanto, determinante para a desigualdade social, alimentar e para a promoção da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.⁵⁹⁹ Segundo

⁵⁹⁸ Cf. STÉDILE, J. P. **Op. Cit.** P. 22-23.

⁵⁹⁹ Cf. NAKATANI, P; FALEIROS, R. N; VARGAS, N. C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. In: **Serviço Social**. 110 Jun. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/FtqqWfKDnQxskyfMFxMgPmG/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021; RIGON, A. J; GONZAGA, J. G. F; DALBIANCO, V. P. Estado, questão agrária e o desafio da luta pela terra. In: TEDESCO, J.C., SEMINOTTI, J.J., and ROCHA, H.J., ed. *Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil: questões contemporâneas* [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 146-174. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/qrdv5/pdf/tedesco-9788564905764-06.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021; MARTINS, J. S. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. In: **Tempo Sociedade**. 11 (2) Out. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/3cKRhQt3XTpyYLnPRQYsMFw/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021. PENA, C; ROSA, M. C. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do INCRA. In: **Lua Nova**. São Paulo, 95: 57-85, 2015. Disponível em: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/legislacao/livros/ESTADO%20MOVIMENTO%20E%20REFORMA%20AGRARIA%20NO%20BRASIL%20REFLEXOES%20A%20PARTIR%20DO%20INCRA.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

Zarref, da coordenação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra: “*A reforma agrária é determinante para a soberania alimentar*”.⁶⁰⁰

3.3.2.

Da adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do produto interno bruto e da balança comercial brasileira

Em torno dos últimos quarenta anos os governos brasileiros optaram pela adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do Produto Interno Bruto (PIB) e da balança comercial brasileira.⁶⁰¹ Para se ter uma noção, de acordo com a própria Confederação Nacional da Agricultura, depois de alcançar alta recorde em 2020, o PIB do agronegócio brasileiro cresceu 5,35% no primeiro trimestre de 2021. Os desempenhos do agronegócio e da economia brasileira como um todo, fizeram com que a participação do agronegócio no PIB ultrapassasse os 30%, em 2021.⁶⁰² O problema que se coloca é o custo ambiental, agrário, social e para a justiça alimentar, que o investimento nesse modelo tem para a sociedade brasileira, e como ele atua como um determinante estrutural para a fragilização dos instrumentos da justiça alimentar.

Nesse processo de implementação do modelo neoliberal aplicado ao sistema alimentar vigente, constitui-se um processo de transformação paulatina na forma como se dá a produção e a comercialização dos alimentos. No dizer de Porto:

Trata-se cada vez menos de uma **agri-cultura** de alimentos saudáveis e diversos: produzidos por meio de saberes de manejo das paisagens transmitidos ao longo de gerações, ou seja, valorizando a

⁶⁰⁰ Disponível em: <<https://mst.org.br/2019/10/17/a-reforma-agraria-e-determinante-para-a-soberania-alimentar/#:~:text=No%20Brasil%20a%20soberania%20alimentar,v%C3%A1rias%20confer%C3%A2ncias%20sobre%20seguran%C3%A7a%20alimentar.>>. Acesso em: 24 jul. 2021. Ver também: CAUME, J. D. Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar. In: **Revista UFG**, 5(1), 2017. Recuperado de: <<https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/49250>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

⁶⁰¹ Cf. PORTO, S. Os caminhos da insegurança alimentar. In: AGUIAR, D. **Dossiê Crítico da Logística da Soja**: Em defesa de alternativas à cadeia monocultural. 1ª edição, Rio de Janeiro: FASE, 2021. 48p.

⁶⁰² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. **Impulsionado por ramo agrícola, PIB do agronegócio cresce 5,35% no primeiro trimestre de 2021**. PIB DO AGRONEGÓCIO. Brasília: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), 2021. 17p. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/dtec.pib_mar_2021.10jun2021vf-1.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

agrobiodiversidade; cultivados a partir de variedades ambientalmente adaptadas ao lugar por meio da experiência secular ou milenar de convivência com dado ecossistema; culturalmente integrados como sabores que têm memória e afeto; e comercializados local ou regionalmente, de modo a propiciar considerável vínculo e reconhecimento entre quem produz e quem consome. Em resumo, este modelo de produção dá origem à “comida de verdade no campo e na cidade”, lema do movimento agroecológico e por soberania alimentar.⁶⁰³ (sic)

Porém, o modelo que vigora é o do agronegócio voltado para a produção das commodities agrícolas. Os mercados globais altamente financeirizados demandam alimentos padronizados e produzidos em larga escala e a modernização dos processos de produção agrícola e de suas organizações. Essa transformação não foi repentina. Ela começa através de um processo dirigido pelo Estado chamado de “*modernização conservadora*”, iniciado pelo regime militar, a fim de propiciar a chamada “*expansão da fronteira agrícola*”.⁶⁰⁴ Esta não foi somente em termos de ocupação conflituosa de territórios (inclusive por despossessão de quilombolas e indígenas),⁶⁰⁵ mas, sobretudo, uma expansão do poder deste setor sobre a economia através do controle das cadeias do SAAB, do mercado de futuros na Bolsa de Valores do Brasil (B3), sobre o PIB e sobre a política (através de organizações corporificadas como a Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso Nacional).

A burguesia agrária brasileira, através do processo de corporificação, implementa o modelo neoliberal agroexportador como estratégia de expansão não somente da grande propriedade rural, do agrolatifúndio, mas principalmente como forma de empoderamento político e econômico. A assimetria de poderes entre os atores do SAAB e os que militam no campo na PSAN é desproporcional. Como consequência dessa assimetria, implementa-se uma agenda neoliberal na política agrícola que prioriza a monocultura e a não-intervenção no mercado. O modelo de produção implementado está diretamente relacionado com a falta de efetividade do DHAA e com a fragilização da soberania alimentar no país.

⁶⁰³ PORTO, S. **Op. Cit.** P. 16.

⁶⁰⁴ Esse processo envolveu investimentos em infraestrutura (abertura de estradas, como a BR-163), crédito e privatização de terras via projetos de colonização e cooperação para pesquisa para a tropicalização da soja. A criação da Embrapa (1973) e do Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) (1979-2001). Cf. **Ibid.** P. 17.

⁶⁰⁵ MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Agroegócio ameaça a sobrevivência de povos indígenas e quilombolas.** Disponível em: <https://mst.org.br/2018/12/16/agronegocio-ameaca-sobrevivencia-de-povos-indigenas-e-quilombolas/>. Acesso em: 25 jul. 2021.

Como resultado da transformação agrária que prioriza a monocultura como meio de produzir commodities agrícolas, delineia-se a expansão de um fenômeno espacial monótono, inclusive em territórios de biomas protegidos: extensos territórios passam a ser marcados pela produção em escala industrial de soja, carne, milho, algodão e cana-de-açúcar. Segundo salienta Porto, a soja, que junto com o milho representa 90% da safra brasileira de grãos colhida em 2020, tomou a área e deslocou o arroz e o feijão, dois alimentos de grande relevância para as famílias brasileiras.⁶⁰⁶ O investimento, inclusive governamental, no modelo que promove a monocultura como método de gerar lucro, por meio das commodities agrícolas impacta diretamente a agricultura familiar e orgânica que, de acordo com o Censo agropecuário do IBGE de 2017, abastece cerca de 70% das famílias brasileiras.⁶⁰⁷ Importante é a observação feita por Porto com relação à priorização de investimentos desse modelo:

Dessa maneira, vai se tornando cada vez mais difícil o acesso das populações à comida de verdade, saudável e variada. Não é incomum que regiões importantes para a produção de commodities para exportação dependam da compra de alimentos de outras regiões para alimentar sua própria população. Nesse sentido, as paisagens monoculturais dominantes regionalmente poderiam ser pensadas como verdadeiros “desertos alimentares”. Em que pese as contínuas ameaças e falta de apoio, a resiliência dos sistemas tradicionais e da agricultura familiar e camponesa é o que ainda garante o que nos resta de variedade e qualidade alimentar, além da agrobiodiversidade.⁶⁰⁸

Além disso, tem-se a não-intervenção no mercado. Através desta prática observa-se no Brasil uma profunda crise no abastecimento alimentar que produz consequências econômicas e sociais diretas principalmente para as populações mais pobres cujo orçamento familiar é altamente comprometido com a aquisição de produtos da cesta básica.⁶⁰⁹ Conforme destacado por Baccarin e Oliveira:

Em termos sociais, a inflação de alimentos atinge mais intensamente a população com menor renda, cujo dispêndio com alimentação é

⁶⁰⁶ Cabe destacar a redução da área plantada de arroz nos estados do Maranhão, Mato Grosso, Goiás e as constantes oscilações da área plantada de feijão no Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia, tanto na primeira quanto na segunda safra. Cf. PORTO, S. **Op. Cit.** P. 17.

⁶⁰⁷ Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: SIDRA, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶⁰⁸ PORTO, S. **Op. Cit.** P. 23.

⁶⁰⁹ No próximo capítulo há um ponto destinado a analisar os determinantes no abastecimento alimentar os desafios dos desertos alimentares no Brasil.

relativamente mais alto que o de outras camadas sociais. Em consequência, pode ocorrer diminuição da quantidade de alimentos adquirida ou a substituição daqueles com maior pelos com menor qualidade nutricional, agravando a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional. Tal fato é ainda mais preocupante em períodos como o atual, da crise sanitária e econômica decorrente da Covid 19, em que o acesso aos alimentos sofre constrangimento em decorrência do aumento da desocupação (desemprego) e da queda da renda média da população.⁶¹⁰

A crise de abastecimento alimentar incide diretamente na inflação dos alimentos. No Brasil, entre 2007 e 2019, enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) crescia 103,5%, um de seus nove grupos, o Índice de Preços de Alimentação e Bebidas (IPAB), expandia-se em 155,7%. Sob os efeitos da pandemia da Covid-19, tal fato continuou a se registrar, com o IPCA praticamente ficando estável nos primeiros seis meses de 2020, elevando-se em 0,1%, contra 4,1% do Índice de Preços de Alimentação e Bebidas.^{611 e 612}

⁶¹⁰ Cf. BACCARIN, J. G; OLIVEIRA, J. A. Inflação de Alimentos no Brasil em Período da Pandemia de Covid-19, Continuidade e Mudanças. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-14, 2021. Recomenda-se a leitura deste artigo para compreender as principais razões para a inflação de alimentos no Brasil entre os anos de 2007-2019. Sobre a inflação do arroz e a sua crise de abastecimento no Brasil, recomenda-se: PORTO, S. I. Arroz, uma crise anunciada. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Abastecimento. 25 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/arroz-uma-crise-anunciada/>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶¹¹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice de Preços ao Consumidor Amplo** [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-aoconsumidor-amplo.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶¹² Quanto à inflação dos alimentos nos últimos anos (2007-2020), Baccarin e Oliveira apontam evidências de que isso aconteceu mais devido à elevação dos preços ao produtor agrícola do que a acontecimentos na indústria alimentícia e nos canais de distribuição, em especial o varejo de alimentos. Essa elevação ocorreu tanto devido à internacionalização da agricultura brasileira (elevação dos preços internacionais agrícolas), atingindo inclusive os produtos não-comercializáveis e os “*in natura*”. Entre as causas deste acontecimento, da persistência da inflação de alimentos em 2020, aponta-se a continuidade de desvalorização do real, compensando a queda dos preços internacionais agrícolas, que tendeu a se acentuar nesse ano. Além do mais, há evidências, como a elevação de vendas dos supermercados, apontando que a demanda por alimentos consumidos nos domicílios aumentou em 2020. Isto decorreu da transferência de gastos dos consumidores em favor dos alimentos e em detrimento de outros produtos e serviços, menos essenciais ou que tiveram seu consumo restringido por medidas sanitárias adotadas no enfrentamento da Covid-19. Também a instituição da renda emergencial atuou no sentido de elevar (ou evitar queda mais acentuada) o consumo de alimentos no Brasil. Embora não tenha se apresentado evidências neste sentido, pode ter ocorrido limitações conjunturais na oferta de alguns produtos agrícolas, justamente arroz, feijão, frutas, legumes e verduras (FLV). Neste caso, é possível que o aumento de seus preços estimule produtores, imediatamente, a elevarem suas decisões de produção, diminuindo as pressões altistas ao longo do tempo, para o feijão e algumas FLV mais rapidamente, para o arroz de forma mais demorada. Ademais, seria muito importante que se adotassem políticas de estímulo à produção de produtos não comercializáveis ou com baixa presença no comércio externo. Entre elas, as que proporcionassem aumento de renda dos agricultores familiares, através de políticas de crédito rural e de compras institucionais, dando-lhes maior capacidade de investimento e gastos correntes. Nesta razão, deve-se levar em conta a ainda grande importância que a agricultura familiar apresenta na oferta de gêneros alimentícios. Cf. BACCARIN, J. G; OLIVEIRA, J. **Op. Cit.** 2021.

O abastecimento alimentar é uma forma do governo intervir no mercado diretamente nos preços dos alimentos. Porém, nos últimos quarenta anos a cadeia de abastecimento alimentar está cada vez mais dependente de longos circuitos de comercialização, controlados por empresas agrícolas e varejistas, sendo muitas delas transnacionais. Segundo Porto, esse modelo concentrador – tanto do ponto de vista do controle econômico e tecnológico, quanto das dinâmicas da geografia de produção e comercialização – traz profundas vulnerabilidades ao abastecimento alimentar.⁶¹³

Outro desafio relevante destacado por Porto no que diz respeito à distribuição e ao abastecimento é que mesmo nas regiões onde a agricultura familiar e camponesa se manteve fortalecida e resiliente às contínuas desestruturações de seus sistemas produtivos, fornecendo comida de verdade (baseada na agrobiodiversidade) para os mercados locais ou regionais, ela ainda precisou enfrentar os desafios históricos para promover o escoamento do que produziu. Os caminhos da comercialização camponesa, tanto no que tange às dimensões institucionais (como os programas de compras públicas e o apoio às feiras), quanto no que tange às dimensões infraestruturais (qualidade das estradas vicinais, disponibilidade de armazéns), têm sido sempre tortuosos.⁶¹⁴

Importantes conquistas, ainda que limitadas, na dimensão institucional da PSAN têm sido desconstruídas.⁶¹⁵ Do ponto de vista da dimensão da infraestrutura, a agenda pública tem sido dominada pelo empenho em viabilizar os grandes eixos de escoamento de commodities, em especial para a exportação. Os problemas estruturais do modelo agroalimentar ficam mais evidentes em tempos da pandemia de Covid-19, quando, junto à crise de saúde pública, uma das questões mais críticas no país – que, em aparente contradição, está no topo do ranking mundial de

⁶¹³ Cf. PORTO, S. **Op. Cit.** P. 23.

⁶¹⁴ Cf. **Ibid.** P. 23.

⁶¹⁵ Nesse sentido, conforme destacado por Campello, há cinco importantes medidas promovidas pelo governo Bolsonaro que promoveram esse processo de desmantelamento e extinção da política e do SISAN no Brasil: 1) A ausência de liderança e prioridade política com recursos orçamentários compatíveis com o tamanho do desafio da insegurança alimentar no país; 2) A falta de aumento da renda da população garantindo acesso a alimentos, através da geração de 20 milhões de empregos, aumento do salário mínimo em 74% acima da inflação e programa Bolsa Família; 3) O desinvestimento no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que chegava a 43 milhões de crianças e jovens; 4) O enfraquecimento das políticas voltadas para a agricultura familiar com crédito e compras públicas, (como o PAA) e; 5) A ausência de uma gestão intersetorial, de participação e controle social com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). CAMPELLO, T. É possível enfrentar e superar a fome. De novo. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Focus Brasil**. Fome. nº 19, 19 de julho de 2021. 64p.

produção e exportação de várias commodities agrícolas – é a existência da situação de IAN grave de mais de 19,1 milhões de brasileiros.⁶¹⁶ Multiplicam-se os registros de comunidades rurais que não conseguem vender sua produção, enquanto outras, rurais e urbanas, passam fome. A resiliência e a capacidade de inovar frente ao contexto é maior, justamente, nas regiões em que redes de produção e comercialização agroecológica se estabeleceram e resistiram, ao longo do tempo, aos processos de desestruturação.⁶¹⁷

Por fim, fica patente que a implementação do modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira é um determinante político que controla o exercício da soberania alimentar, com efeitos diretos e indiretos sobre a situação de injustiça e de insegurança alimentar e sobre a efetividade da promoção do direito humano à alimentação adequada no Brasil. Por fim, demonstrou-se até aqui, por meio de evidências empíricas (dados do IPCA, do IPAB e da POF-PNAD/IBGE 2017-2018) o paradoxo de que: se, de um lado, o modelo neoliberal incrementa o PIB e a balança comercial brasileira, de outro, agrava a questão social, a injustiça alimentar e a insegurança alimentar e nutricional no país. Nestes termos, pode-se concluir que a opção política de implementar este modelo de crescimento econômico está diretamente associada ao crescimento da insegurança alimentar e nutricional, da fragilização da soberania alimentar, da desconstituição da PSAN e da inefetividade do DHAA no Brasil.

3.3.3.

Da omissão na implementação de uma reforma tributária voltada para a diminuição da insegurança alimentar e nutricional

O modelo neoliberal que privilegia às elites do SAAB, conduz ao terceiro determinante político estrutural da justiça alimentar no Brasil que é a manutenção da profunda desigualdade econômica e social e da omissão na implementação de

⁶¹⁶ Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/fome-avanca-e-atinge-mais-9-milhoes-de-brasileiros-nos-ultimos-dois-anos/>>. Acesso em: 06 nov. 2021.

⁶¹⁷ LOPES, H. R.; PACHECO, F. Comida de verdade no campo e na cidade em tempos de pandemia. In: AGUIAR, D; LOPES, H. R. (Orgs.). **Saberes dos Povos do Cerrado e Biodiversidade**. Rio de Janeiro: Campanha Nacional em Defesa do Cerrado e ActionAid Brasil, 2020. Disponível em: <<https://campanhacerrado.org.br/saberespovoscerrado>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

uma reforma tributária adequada à efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

A reforma tributária é um determinante direto na promoção da igualdade material em termos de direitos econômicos e de promoção da justiça social.⁶¹⁸ A legislação tributária, como instrumento de realização da eficácia material da justiça tributária e aperfeiçoamento da sociedade, possui papel fundamental para que os objetivos fundamentais consagrados nos incisos I-IV do artigo 3º da CRFB/88 se tornem realidade. Dentre estes, em especial o inciso III que trata da erradicação da pobreza e da marginalização e da diminuição das desigualdades sociais e regionais.⁶¹⁹

De acordo com Oliveira, as profundas raízes da desigualdade social brasileira têm matrizes econômicas, mas principalmente políticas. Segundo o pesquisador da Unicamp, é possível diminuir a desigualdade através da implementação de uma reforma tributária voltada para dar eficácia material ao inciso III do artigo 3º da CRFB/88, nos termos da diminuição da pobreza e das desigualdades sociais. Para aquele, tal medida, inclusive, amplificaria e qualificaria a própria democracia.⁶²⁰ Porém, uma reforma sob este molde, desde a promulgação da constituição de 1988 até o presente momento (ano de 2022) nunca foi feita nem enfrentada efetivamente, em termos de processo legislativo, no Congresso Nacional.

Essa abordagem sobre a omissão na implementação da reforma tributária como um determinante político para a existência estrutural da injustiça e da

⁶¹⁸ Cf. BARBOSA, L. F. R. **Reforma Tributária e Justiça Social**: Brasília: IPEA, 2021. P. 79-84; MACHADO, C. H. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. In: **Sequência**. Florianópolis (77), Sep.-Dec. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/664hwkfyJhNps84R4XgvgBh/?lang=pt>>. Acesso em: 25 jul. 2021; MATIONI, M. M. **O sistema tributário e a justiça social no Brasil**: em busca de uma reforma tributária mais justa. Ijuí: UNIJUÍ, 2020. 53p; DAVI, J. et al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: DAVI, J; MARTINIANO, C; PATRIOTA, L. M. (Orgs.). **Seguridade social e saúde**: tendências e desafios 2ª ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. P. 59-84. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/zw25x/pdf/davi-9788578791933-05.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶¹⁹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais**; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” (grifo nosso) BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 3º. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 17 out. 2021.

⁶²⁰ Cf. OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. 300p.

insegurança alimentar e a fragilização de uma PSAN, com consequências para a falta de efetividade do DHAA, faz-se relevante uma vez que McMichael e Monteiro demonstraram que o sistema tributário⁶²¹ pode moldar diferentes ambientes alimentares e, conseqüentemente, influenciar o comportamento do cidadão no momento de adquirir alimentos.⁶²² O que implica diretamente, portanto, na soberania alimentar. Como já foi sustentado, como o principal meio de acesso aos alimentos e à alimentação está associado à renda, importa o papel que os tributos possuem na diminuição da desigualdade social, principalmente para os pobres.

A carga tributária sobre alimentos no Brasil é uma das mais altas do mundo. Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), entidade do SAAB, a carga tributária que incide nesse segmento da economia, incluindo os itens da cesta básica, é de cerca de 23%, quando a média internacional é de 7%.⁶²³

Além da importância da diminuição da carga tributária sobre os alimentos da cesta básica como medida de justiça tributária para os mais pobres, o Grupo de Estudos sobre Justiça Tributária Alimentar, vinculado ao Projeto REAJA, do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, sustentou a tese de que a CRFB/88 estabelece parâmetros e princípios aptos a reconhecer a legitimidade de intervenção do Estado no domínio

⁶²¹ Compreende-se por sistema tributário, um “conjunto de elementos dotados de unidade interna”, classificado em a) Sistema Tributário Nacional, b) Sistema Tributário Federado, e c) Sistema Internacional Tributário. Os sistemas tributários brasileiros estão, quase em sua completude, situados na Constituição da República, cabendo ao legislador infraconstitucional tão somente a tarefa de os normatizar em caráter ordinário. A classificação supracitada representa uma característica geral do sistema tributário brasileiro, sendo: (a) “conjunto dos tributos cobrados em todo o território nacional”, não considerando a titularidade do ente arrecadador, mas apenas “a incidência sobre a riqueza”; (b) “conjunto de tributos organizado segundo a distribuição do poder tributário a União, Estados-membros e aos Municípios”; (c) aqueles tributos “incidentes sobre a riqueza internacional e partilhados entre os Estados Soberanos”, nos moldes dos ditames constitucionais e tratados e convenções internacionais. Cf. TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. São Paulo. Recife. Curitiba: Renovar, 2011. P. 354.

⁶²² Cf. MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. Trad. MIDORI, S. (Org.) FERNANDES, B. M.; SCHNEIDER, S. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; UFRGS Editora, 2016; MONTEIRO, C. A. **Ceensp discutiu sistemas alimentares e suas implicações para saúde e políticas públicas**. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zgxV9SDCN6E>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

⁶²³ Na Câmara dos Deputados tramitam alguns projetos de desoneração da cesta básica como isenção de PIS e Cofins sobre alimentos da cesta básica. Essa política de desoneração hoje corresponde a 5,4% dos subsídios tributários federais. Dentre estes, propõe-se a leitura do Projeto de Lei Complementar 279/20 reduz a zero as alíquotas de ICMS, IPI e PIS e Cofins incidentes sobre produtos alimentares que compõem a cesta básica nacional. O texto, que tramita na Câmara dos Deputados, altera a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96) e as leis nº 10.865/04 e 7.798/89. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/722887-projeto-zera-tributos-incidentes-sobre-itens-da-cesta-basica/#:~:text=Segundo%20a%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20Brasileira%20da,m%C3%A9dia%20internacional%20%C3%A9%20de%207%25>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

econômico com o objetivo - por meio da extrafiscalidade⁶²⁴ – de criação ou majoração de tributo de bebidas açucaradas, por exemplo.⁶²⁵ O que implicaria na diminuição do consumo de alimentos altamente industrializados, processados e açucarados, com impacto direto na diminuição dos casos de doenças crônicas não-transmissíveis para a população mais pobre e, por conseguinte, o impacto sobre o orçamento do sistema público de saúde.⁶²⁶

Para reforçar a afirmação de que a relação entre o sistema tributário e os sistemas alimentares implica na soberania alimentar, destaca-se a observação feita pelo Grupo de Estudos sobre Justiça Tributária Alimentar da Universidade Federal de Juiz de Fora:

A estruturação jurídico-política dos sistemas tributários nacionais é um fator determinante na constituição, organização e reprodução econômica e social dos diferentes sistemas alimentares. Dito de outra forma: o modo de organização do sistema tributário constitui um elemento fundamental na construção do ambiente no qual os diversos tipos de atores sociais (produtores, comerciantes, consumidores) tomam suas decisões relacionadas às atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos.⁶²⁷

Como se demonstra, há a possibilidade de o Estado atuar no sentido de promover uma reforma tributária que: diminua a desigualdade econômico-social e

⁶²⁴ O legislador brasileiro não estabeleceu um conceito expresso de extrafiscalidade em matéria tributária. Coube à doutrina interpretar o que venha a ser a extrafiscalidade. Alguns autores como Schoueri (2005), Caliendo (2017) e Paulsen (2018) tratam da extrafiscalidade como antagônica à fiscalidade. Cf. CALIENDO, P. Extrafiscalidade econômica: possibilidades e limites constitucionais. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Tributação**, [S. L.], v. 01, nº 01, p. 01-44, 20 ago. 2017. Disponível em: Revista de direitos fundamentais e tributação. Extrafiscalidade econômica: possibilidades e limites constitucionais. Disponível em: <<http://www.rdf.com.br/index.php/revista-01/article/view/13/13>>. Acesso em: 25 jul. 2021; PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário Completo**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021. 632p; SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 400p.

⁶²⁵ Cf. MELLO et Al. Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil. In: CORREA, L. (Org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 300-314; CRUZ, J. I.; CARVALHO, A. P.; JOHNS, P. O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável. In: CORREA, L. (Org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 300-314.

⁶²⁶ Segundo o Grupo de Estudo: “*O debate sobre o novo regime tributário das bebidas açucaradas é considerado um dos principais instrumentos regulatórios na luta contra o aumento de casos de doenças crônicas não-transmissíveis. Não resta dúvida que tributos desta natureza representam uma importante inovação institucional no cenário de construção de ambientes alimentares aptos a induzir comportamentos mais saudáveis. Todavia, os denominados “tributos saudáveis” não são a causa, mas sim a consequência de uma reflexão mais complexa e profunda: a relação entre o sistema tributário e o sistema alimentar.*” (sic). **Ibid.** P. 300-301.

⁶²⁷ **Ibid.** P. 300-301.

regule novos padrões de regimes alimentares centrados na diminuição progressiva de alimentos ultraprocessados e açucarados. A tributação de alimentos que vão de encontro às diretrizes do Guia Alimentar se mostra como uma medida impositiva para a promoção do DHAA e da política de segurança alimentar e nutricional. Porém, o que se observou, principalmente de 2018 até 2022, é um processo desconstituente de desregulamentação da PSAN ou de omissão do Estado perante a sustentação desse modelo pelo SAAB. A omissão na questão tributária alimentar, aliada à desregulamentação da PSAN são determinantes para a situação de injustiça e de insegurança alimentar e nutricional no país.

Como salientado pelo Grupo de Estudos sobre Justiça Tributária Alimentar, a CRFB/88 legitima a intervenção do Estado no domínio econômico com o objetivo de garantir a promoção da saúde e bem-estar da população. A livre iniciativa, apesar de garantida em termos constitucionais, não pode ser concebida como um princípio absoluto na ordem econômica. Em suma, considera-se relevante promover ações políticas concretas que efetivem esse debate, sobre qual modelo tributário o Brasil deve adotar ao implementar um novo regime jurídico de tributação de bebidas açucaradas, podendo a extrafiscalidade contribuir para isso e, em última instância, qual modelo de reforma tributária será adotado para diminuir a estrutural desigualdade econômico-social, com reflexos diretos na situação de injustiça e de insegurança alimentar da população.⁶²⁸

3.3.4.

Da desregulamentação do sistema de seguridade social

Este determinante diz respeito à desregulamentação do sistema de seguridade social e suas consequências para a proteção dos direitos sociais.⁶²⁹

Presencia-se hoje, sob o capitalismo global, uma crise estrutural de valorização do capital que pode ser compreendida pela teoria da lei tendencial da queda da taxa de média de lucro, conforme exposto por Marx no livro III do *Capital*.⁶³⁰ Segundo Alves, as políticas neoliberais e as transformações produtivas, que ocorreram a partir dos anos 1970, expressam a necessidade intrínseca do capital

⁶²⁸ Cf. *Ibid.* P. 312.

⁶²⁹ Preliminarmente, importa destacar que se analisa esse processo tendo como recorte temporal o período posterior à promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁶³⁰ Confira o livro III de '*O capital*' — da crítica da economia política. MARX, K. **O capital**. Vol. III – Economia Política. 1ª edição. Campinas: Editora Boitempo, 2017. 984p.

de impor controle sobre o trabalho e de anular o potencial da classe trabalhadora em seu projeto histórico de superação do capital.⁶³¹

Conforme destacado por Castilho et al:

Na América Latina, a década de 1980 é considerada como perdida, na medida em que a mesma foi marcada por perdas econômicas ocorridas através de baixas no PIB, aceleração da inflação, estagnação da produção industrial, perda do poder de compra dos salários e do nível de empregos. No Brasil, em particular, ficou registrada uma perda econômica incomum em comparação aos cinquenta anos anteriores, em que se obtiveram boas médias de crescimento econômico.⁶³² (sic)

Conforme salienta Pilatti, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi marcada pela transição do modelo autoritário para o democrático. Esse processo foi marcado por uma intensa disputa política, pelo enfrentamento entre conservadores e progressistas, com relação principalmente às questões relativas aos direitos fundamentais e às políticas sociais.⁶³³ A CRFB/88, por meio do sistema de seguridade social, representou um grande avanço para a proteção social dos cidadãos. O período imediatamente após a promulgação da CRFB/88, no início dos anos noventa, foi marcado pela implementação de medidas universalistas dos sistemas de saúde, de previdência e de assistência social que rompiam com a concepção minimalista de cidadania, imposta pelos governos autoritários, antidemocráticos e populistas que precederam à Constituição de 1988. Este não foi

⁶³¹ Cf. ALVES, G. **Trabalho e desenvolvimento: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014. Id. **Dimensões da precarização do trabalho: ensaios de sociologia do trabalho**. Bauru: Canal 6, 2013. Id. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho — O Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, Francisco J. S. et al. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

⁶³² CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im) postos ao Serviço Social. In: **Serviço Social**. São Paulo, nº 130, P. 447-466, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/8h4LWxL5tPkvnNpDX7XHY6F/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

⁶³³ Cf. PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 334p; Id. Crisi della divisione dei poteri (e della rappresentanza politica) e potere negativo: il dibattito della costituente brasiliana 1987-1988. In: **Diritto@Storia. Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana**, v. 9-2010, p. 6, 2010; Id. A Plebe Multitudinária e a Constituição de seus Tribunais na Sociedade Global. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul**, v. 14, p. 183-196, 2013; Id. Poder Constituinte e Constitucionalismo Democrático: A Política da multidão e a Democracia Participativa na Constituição de 1988. In: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10A, p. 9-25, 2006; Id. **Marchas de uma contramarcha: Transição, UDR e Constituinte**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Jurídicas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1988; Id. “A Constituição de 1988 ainda não esgotou o seu potencial de liberação da vida e de promoção da igualdade”. In: **Instituto Humanitas Unisinos: Entrevista**. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/523915-os-desafios-e-os-avancos-durante-a-assembleia-constituente>>. Acesso em: 01º ago. 2021.

um processo sem resistências, uma vez que, concomitantemente, os governos desse período já implementavam mudanças na regulação da organização do trabalho e dos direitos trabalhistas, além de implementar medidas macroeconômicas de estabilização econômica impostas por organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.⁶³⁴

A retomada da competitividade constituiu-se como uma estratégia relevante para garantir politicamente a realização dos superlucros, possível através da queda dos custos dos fatores de produção. Sendo assim, inicia-se um processo de ataques às organizações sindicais e de fragilização dos direitos trabalhistas que culmina com a terceirização e com a reforma trabalhista, no golpe de 2016.⁶³⁵ Nesse contexto, de flexibilização e desregulamentação da legislação trabalhista, ocorre o enfraquecimento das organizações trabalhistas e da soberania do trabalhador perante os seus empregadores.⁶³⁶

Castelo faz relevante observação com relação ao que ocorreu entre os anos noventa e o início dos anos dois mil:

(...) No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, houve uma mudança no contexto político sul-americano, em decorrência dos sinais de esgotamento do neoliberalismo no plano econômico, com a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, a redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural e do pauperismo. Como exemplo, esse autor destaca a crise vivida pela Argentina em 2001. No plano político, salienta que os antigos dirigentes dos projetos neoliberais locais alinhados ao Consenso de Washington (Argentina, Bolívia, Equador e Peru) foram destituídos do poder, e novos governantes foram eleitos com maciço apoio popular, por meio de coalizações partidárias com posições antineoliberais (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai): têm-se então, no continente, novas possibilidades

⁶³⁴ Cf. CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. **Art. Cit.** 2021.

⁶³⁵ A finalidade da aprovação da reforma trabalhista, em 2017, que mudou mais de cem artigos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), foi a de reduzir o valor da força de trabalho e ampliar a extração de mais-valia, ou seja, a implementação de medidas de contratendência para a recuperação das taxas de lucros dos capitalistas, como argumento a seguir com base no materialismo histórico e dialético desenvolvido por Marx e Engels. A reforma trabalhista foi consagrada através da Lei nº 13.467/17. Cf. BRASIL. Decreto 13.467, 13 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 jul. 2017 Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 26 jul. 2021. Acerca dos retrocessos sociais ocorridos no campo dos direitos trabalhistas com a reforma, propõe-se a leitura de: Cf. SILVA, M. A. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. In: **Revista Katálysis**. Conflitos Sociais, Ideologia, Cultura e Serviço Social. 22 (02), May-Aug., 2019, pp. 252-262. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/YKtMWTt3p5P5x4cbbGxYkp/?lang=pt>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

⁶³⁶ Cf. CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. **Art. Cit.** 2021. P. 450.

de movimentos políticos e ideológicos contestatórios ao neoliberalismo (Castelo, 2012).⁶³⁷

O final do século vinte é marcado por uma nova estratégia de dominação capitalista sem prejuízo da principal: a expansão do capital com hegemonia política. Nesta perspectiva, foi retomado o discurso desenvolvimentista sob a premissa de que estavam em curso reformas liberais, com uma nova configuração do Estado, com reorientação de políticas sociais, focadas na promoção de programas exclusivos para as populações mais pobres, que lhes seriam benéficos. Assim, com o início no governo Collor e passando pelo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “reformas” foram instituídas para se consolidar o Estado social-liberal.⁶³⁸

Para Castelo, mesmo no início dos anos dois mil até o fim dos anos dois mil e dez, com os governos de Lula e Dilma, ainda que estes tenham implementado medidas relevantes para o sistema de seguridade social e tenham criado e implementado o SISAN, o receituário do pós-Consenso de Washington foi mantido com a conjugação de medidas de cunho social-liberal, sem romper com as estruturas neoliberais.⁶³⁹ Em uma perspectiva crítica a este período, Yamamoto destaca:

Os governos petistas legitimaram a política econômica neoliberal de FHC, conferindo papel central à estabilidade monetária como requisito indispensável ao crescimento econômico estável. Para isso, mantiveram intactas sua política de ajuste fiscal e de juros altos, dando total liberdade de movimentação de capitais, ao mesmo tempo em que, como forma de compensação por sua opção em não fazer as reformas necessárias à distribuição da riqueza socialmente produzida, possibilitou o acesso aos programas sociais de uma parcela significativa da classe trabalhadora que se encontrava em situação de extrema pobreza.⁶⁴⁰

Castilho et al alinham-se à crítica feita por Yamamoto, no sentido de que os governos petistas implementaram políticas relevantes, porém, sem o devido enfrentamento do modelo e da questão estrutural:

A política implementada nos governos Lula e Dilma, sem confronto com o capital, atestou a inépcia e a inutilidade da proposta de natureza social-democrata travestida de “democrático-popular”, de tentativa de

⁶³⁷ Cf. CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: Id. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010; Id. **O novo desenvolvimentismo e a decadência do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

⁶³⁸ Cf. CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. **Art. Cit.** 2021. P. 451.

⁶³⁹ Cf. CASTELO, R. **Op. Cit.** 2012.

⁶⁴⁰ IAMAMOTO, M. V. Classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 13-43.

refundar o papel político e social do Estado, considerando a frágil correlação de forças existente entre as camadas populares e a burguesia, fruto de vinte anos de ditadura militar; implantação do neoliberalismo e cooptação de parte significativa dos movimentos sociais, partidos e sindicatos.⁶⁴¹

Na mesma perspectiva, salienta Alves:

O reformismo pelo alto do petismo, sob a designação de “neodesenvolvimentismo”, foi à opção trágica e dramática desses governos diante da incapacidade de ir além da ordem capitalista, escolhendo e priorizando políticas que não alteram nenhum interesse firmado com a classe dominante, combinando, no limite da ordem neoliberal, um projeto que conjugue redistribuição de renda, incentivo ao consumo e enfrentamento à pobreza extrema, com os interesses do poder hegemônico oligárquico-burguês que se encontra presente nas esferas econômicas e políticas da cena contemporânea brasileira.⁶⁴²

Essa opção política da continuidade da política econômica de seu antecessor (FHC), de garantir o pagamento dos juros e a amortização da dívida pública, impactou o orçamento destinado à seguridade social, principalmente por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU),⁶⁴³ que tinha como objetivo garantir o superávit primário como forma de manter o pagamento de uma dívida pública altamente questionável.

O governo Lula continuou a executar a reestruturação restritiva dos direitos previdenciários, atingindo em especial os servidores públicos, ao pôr fim à integralidade e ao impor limites dos benefícios ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dando abertura para a atuação no mercado dos fundos de previdência privada. A imposição de um limite máximo de aposentadoria induziu milhões de pessoas a buscarem na previdência privada uma possibilidade de manter condições dignas de vida.⁶⁴⁴

O governo Dilma deu continuidade ao mesmo modelo de política econômica, inclusive com estímulo, por parte do Estado, pela formação de grandes oligopólios, comandados por expressivos grupos econômicos nacionais e transnacionais, que passaram a regular as esferas política e econômica. Gentil

⁶⁴¹ CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. **Art. Cit.** 2021. P. 452.

⁶⁴² Cf. ALVES, G. **Trabalho e desenvolvimento**: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Bauru: Canal 6, 2014.

⁶⁴³ RODRIGUES, R. K. E.; DAVI, J. Implicações do aumento do percentual da Desregulamentação das Receitas da União (DRU) no orçamento da seguridade social. In: **Qualitas Revista Eletrônica**. V. 20, nº 3, set./dez., 2019, p. 79-98. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/5009/pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

⁶⁴⁴ Cf. ROCHA, F. R. F. A disputa do fundo público da Previdência Social no contexto da mundialização do capital. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, p. 473-492, 2016.

salienta que no fim do governo Dilma foi proposta a Emenda Constitucional nº 87/15 que prorrogava a Desvinculação das Receitas da União (DRU) até 2023 e ampliava de 20% para 30% o percentual que seria desvinculado, o que possibilitou o desinvestimento de 30% na área da seguridade social, representando a retirada de cerca de R\$ 120 bilhões que iriam minimizar o aumento e a expansão da dívida pública, em uma reprodução do ideário neoliberal que prevê a resolução das crises do sistema capitalista por meio dos cortes em gastos sociais e redução de investimentos em serviços públicos essenciais.⁶⁴⁵

Os governos Temer e Bolsonaro não somente mantiveram o modelo do receituário neoliberal, mas o tornou mais forte com um conjunto de propostas de empoderamento das organizações multilaterais e de enfraquecimento dos direitos sociais. Para Mota, uma característica de determinante estrutural comum a ambos os governos (Temer e Bolsonaro) é implementar a precarização dos direitos sociais, como algo inevitável, a mercantilização como fato inexorável e a subordinação do público ao privado como iniciativas complementares e parte constitutiva da gestão do Estado.⁶⁴⁶ Segundo a autora:

(...) Resultante desse processo é a transformação em “cidadãos consumidores” daqueles que serão forçados a “comprar” no mercado os serviços mercantilizados e em “cidadãos pobres” aqueles que, pela sua condição, não têm como pagar os serviços logo, são “merecedores” da política de assistência social. Constata-se que “a previdência e a assistência sociais passaram a constituir uma unidade contraditória (a negação de um sistema único de previdência social pública é, ao mesmo tempo, a base para afirmação de um sistema único de assistência social)...”⁶⁴⁷

Desta forma, constata-se que a desregulamentação do sistema de seguridade social, e conseqüentemente dos sistemas que o compõe, constitui-se como um determinante do modelo neoliberal no sentido de produzir uma desigualdade material e uma assimetria de poderes onde a soberania dos cidadãos é usurpada e estes são reduzidos, como disse Mota, a cidadãos consumidores. O desmantelamento da seguridade social, dos direitos trabalhistas e sociais constituem um determinante estrutural e crítico de aprofundamento da pobreza, da

⁶⁴⁵ Cf. GENTIL, D. **Reforma da Previdência: incoerência ou estratégia?** Boletim da ADUFRJ, ano II, n. 72. 13 abr. 2017.

⁶⁴⁶ Cf. MOTA, A. E. **Cultura da crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

⁶⁴⁷ Cf. **Ibid.** P. 44.

desigualdade social e, portanto, da injustiça alimentar. Ocorre que esse processo que vulnerabiliza os cidadãos e promove uma distância assimétrica abissal de poderes entre aqueles e os atores do sistema alimentar não termina somente aqui. Esse processo adentra às estruturas do SISAN com o objetivo também de dismantlar e extinguir a PSAN enquanto instrumento da efetividade do DHAA no Brasil.

3.3.5.

Da descontinuidade da promoção da política e da implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

A quinta espécie de determinante político estrutural é a descontinuidade da promoção da PSAN, ocorrida duas vezes do ponto de vista estatal-institucional: no governo Fernando Henrique Cardoso e, recentemente, no governo Bolsonaro.⁶⁴⁸

No Brasil, a implantação e a implementação da PSAN e do SISAN sofreram diversos ataques provocados pelos atores pertencentes ao sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Nessa perspectiva, Custódio destacou que o país tem longa experiência na implementação de programas sociais voltados para a questão alimentar e nutricional, todavia, a descontinuidade e a desarticulação entre os diversos programas descaracterizam esta experiência como uma política pública consistente e sistemática.⁶⁴⁹

De acordo com Thibes, a LOSAN, ao criar o SISAN, buscou articular as ações e programas relacionados à política de segurança alimentar e nutricional. O processo político de implementação daquele sistema, promovido principalmente

⁶⁴⁸ O Brasil experimentou dois processos descontinuidade na política de segurança alimentar e nutricional. O primeiro foi no fim do governo Itamar, com o início do governo FHC, que extinguiu o CONSEA e implementou o programa Comunidade Solidária. Recentemente, o governo Bolsonaro extinguiu o CONSEA, através da MPV nº 870/19, como primeiro ato administrativo, mas que foi seguido de uma série como as omissões em não implementar a CAISAN e convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Cf. THIBES, C. W. **Histórico da militância na consolidação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. (Tese de doutorado) Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói: UFF, 2018. 236p. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B4lldtBN94KRU9NclhURVlsZ1E>>. Acesso em: 16 jul. 2021; CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. In: **Cadernos de Saúde Pública**. 35(2), 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

⁶⁴⁹ Cf. CUSTÓDIO, M. B. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Arranjo Institucional e Alocação de Recursos**. Tese (Doutorado). São Paulo: USP, 2009. Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Faculdade de Saúde Pública da USP. Curso Interunidades em Nutrição Humana Aplicada, 2009. P. 18.

pela sociedade civil organizada, teria se baseado na sua constituição em outros sistemas já existentes, como o Sistema Único de Saúde (SUS).⁶⁵⁰ A implementação do SISAN, contudo, foi bastante desafiadora, pois o sistema é regido por dois princípios estruturais: a intersetorialidade e a participação social, princípios bastante árdios de serem efetivados no sistema público brasileiro, uma vez que exigem quebra de paradigmas na racionalidade administrativa das políticas públicas advinda do modelo patrimonial-burocrata-gerencialista do Estado brasileiro.

O SISAN possui entre seus objetivos formular e implementar políticas, planos, programas e ações de SAN, estimular a integração de esforços entre governo e sociedade civil e promover o planejamento, o monitoramento, a gestão e a avaliação da SAN no Brasil. O SISAN foi pensado, assim, para articular os diferentes atores sociais em um diálogo permanente da sociedade com o Estado em todas as suas etapas de estruturação. Este sistema inovador requer forte engajamento político dos setores e atores sociais que compõem a sua agenda e pressupõe a atuação conjunta das três esferas de governo (União, Estados e municípios) e das organizações da sociedade civil na formulação e implementação das políticas e ações de combate à fome, de promoção da PSAN e da efetividade do direito humano à alimentação adequada.⁶⁵¹

De acordo com Maluf, para efetivar o DHAA e a soberania alimentar, o SISAN buscou implementar ações integradas, através de dois elementos que caracterizam um sistema: i) fluxos de interdependência de seus componentes; e, ii) mecanismos de coordenação que se ajustariam plenamente à promoção da segurança alimentar e nutricional.⁶⁵²

A interdependência dos componentes da PSAN estaria contemplada na intersetorialidade dos programas e ações do SISAN, que envolveria avaliação, decisão e monitoramento compartilhados entre diferentes setores do governo e sociedade civil. Já os mecanismos de coordenação estariam relacionados à

⁶⁵⁰ Cf. THIBES, C. W. **Histórico da militância na consolidação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. (Tese de doutorado) Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói: UFF, 2018. 236p. Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/0B4l1dltBN94KRU9NclhURVlsZ1E>>. Acesso em: 16 jul. 2021.

⁶⁵¹ Cf. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (Caderno de Debates). Brasília: CONSEA, 2015. P. 36.

⁶⁵² Cf. MALUF, R. O CONSEA na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E; FRANÇA, C. G. **Fome Zero: a Experiência Brasileira**. Brasília: MDA, 2010. P. 268.

cooperação entre Estado e sociedade civil, associado à recuperação da capacidade de regulação pública do sistema alimentar por parte do Estado, na contramão da ampliação da regulação exercida pelos agentes privados promovida pelas políticas de cunho neoliberal. Os agentes coordenadores do SISAN foram o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que deveriam ser implementados em âmbito estadual e municipal, integrando os diversos setores governamentais envolvidos no tema.⁶⁵³

No SISAN, o CONSEA é um órgão que efetiva a participação das representações da sociedade civil organizada e a CAISAN a instância governamental. Ambos têm como referência as deliberações das conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional. Nas conferências são elencadas as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, ocasião em que também se avalia o desempenho do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional. O CONSEA tinha a atribuição de transformar as deliberações das conferências nacionais em propostas relativas ao SISAN e à Política Nacional de SAN, encaminhadas à CAISAN, que as transformava em ações e programas públicos.⁶⁵⁴ Mas, mais do que isso, o CONSEA era o órgão que dava efetividade à soberania alimentar. Através dele era possível participar dos rumos da PSAN e da fiscalização das ações do governo federal neste campo. Extinguir o CONSEA acarretou, como consequência, a extinção das Conferências e, nesse sentido, foi o principal determinante para o enfraquecimento da soberania alimentar e de todo o SISAN no país.

Para Maluf, o SISAN é considerado um sistema aberto, dado que sua função é articular, organizar e monitorar as ações e políticas públicas dos diversos setores governamentais e não governamentais, articulando-as em uma Política Nacional de SAN.⁶⁵⁵ A perspectiva sistêmica a qual aquele se refere, se filiará aos enfoques que caracterizam o sistema como um conjunto composto de interrelações entre seus elementos, que evoluiria com contradições, dado que as relações sistêmicas

⁶⁵³ Cf. **Ibid.** P. 268.

⁶⁵⁴ Cf. MALUF, R; NASCIMENTO, R. C. (Orgs). **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA), 2009. P. 40-42.

⁶⁵⁵ MALUF, R. O Consea na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional... p. 268. Cf. também: NASCIMENTO, R. C. **O Papel do CONSEA na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. P. 86.

presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas contêm elementos de conflito. A ação humana se daria em um ambiente de incerteza (desconhecimento em relação ao futuro) e recorreria ao conceito de “*consequências não intencionais*” da ação humana com o sentido de abertura a várias soluções, admitindo, portanto, a possibilidade das soluções abertas.⁶⁵⁶

Segundo Thibes, a Política Nacional de SAN (PNSAN) é uma política de políticas justamente por propor ações integradas envolvendo participantes de outros sistemas ou processos decisórios.⁶⁵⁷ Esta pulverização da PNSAN reduziu sua autonomia quando comparada aos sistemas com políticas e programas específicos com fundos orçamentários próprios, conferindo-lhe uma complexidade que, da mesma forma que o destaca dos demais sistemas, também torna difícil a sua implementação.⁶⁵⁸ Pacheco, ex-presidente do CONSEA, em 2016, já destacava a complexidade da execução da PNSAN e do SISAN e a necessidade da mudança de cultura política para implementá-los. Como ambos, a política e o sistema, eram novos e frágeis, ela já identificava a ameaça à sua desconstrução.⁶⁵⁹

No ano de 2012 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa sobre o CONSEA⁶⁶⁰ e, na visão dos próprios conselheiros e conselheiras da ocasião, o órgão funcionava plena, adequadamente e com bons

⁶⁵⁶ Cf. BURLANDY; MALUF, R; MAGALHÃES, R; REIS, M; MAFRA, L; FROZI, D. Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Tempus, Actas de Saúde Coletiva**. Brasília, 9(3), 55-70 set, 2015. P. 60-61.

⁶⁵⁷ Cf. THIBES, C. W. **Op. Cit.** 2018. P. 139.

⁶⁵⁸ Cf. MALUF, R. O Consea na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional... P. 268.

⁶⁵⁹ “(...) *E essa Política está pensada dentro de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, isso também faz diferença. Não é exatamente um contorno de sistemas, como é o Sistema de Assistência Social, de Saúde... porque é um Sistema intersetorial, complexo, e que precisa de uma mudança de cultura política para que se opere como Sistema porque precisa haver muito mais interrelação e fortalecimento das instâncias de controle social como os CONSEAs, desde o Nacional passando pelos Estaduais e chegando nos Municipais... precisa que existam as Câmaras Intersetoriais no plano federal, estadual e municipal... e tudo isso está em construção há muito pouco tempo. Então é um Sistema que está em construção ainda, portanto é frágil ainda nesta trajetória de tão curto tempo e que nós tememos que isto se desconstrua neste momento da nossa história.*” Trecho de entrevista concedida por Maria Emília Pacheco, em 3 de junho de 2016, na Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), à Dra. Carolina Thibes, por ocasião da redação da sua tese de doutorado em Direito na Universidade Federal Fluminense. Cf. THIBES, C. W. **Op. Cit.** 2018. P. 140.

⁶⁶⁰ Destaca-se aqui o CONSEA pelo fato de que, dentre os componentes do SISAN, ele pode ser considerado o mais efetivo em termos da implementação e controle social da política de segurança alimentar e nutricional. Além disso, pode ser considerado o elo entre as deliberações das conferências e a CAISAN. O CONSEA é um dos principais componentes da materialização da efetividade da participação popular e do exercício da soberania alimentar.

resultados.⁶⁶¹ Em relação aos aspectos que precisavam ser melhorados para a atuação do CONSEA, as sugestões de melhoria foram, por ordem de importância:

- i) aperfeiçoar o funcionamento interno do Conselho; ii) apoiar Conselhos Estaduais e municipais; iii) incluir temas ausentes nas discussões; iv) monitoramento e avaliação do governante/controle social; v) participação mais ativa dos representantes do governo; vi) reorganização das plenárias; vii) ampliar a representação; viii) aprofundar a intersetorialidade; ix) mais recursos para o Conselho; x) modificações no regime interno; xi) maior publicidade ao trabalho do Conselho; xii) localização na Presidência; xiii) valorizar as comissões permanentes; xiv) outros.⁶⁶²

De acordo com hipótese já sustentada neste capítulo e nesta tese como um todo, não se pode atribuir somente à complexidade da implementação de um sistema de políticas públicas intersetorial e a obstáculos pontuais do CONSEA, a sua extinção, como ocorrida em governos como do FHC e, em 2019, através da Medida Provisória nº 870/19, por Bolsonaro e toda a desconstrução do SISAN, como ocorreu desde o golpe jurídico-parlamentar de 2016.⁶⁶³ É preciso identificar qual (is) seria (m) o (s) determinante (s) político (s) que obstaculiza (m) e desconstrói (em) as instâncias políticas de participação popular e de exercício da soberania alimentar na PNSAN e no sistema de segurança alimentar.

De acordo com a avaliação dos militantes da PSAN na V Conferência Nacional de SAN, a despeito de seus limites, o CONSEA e os demais componentes do SISAN proporcionaram um avanço na implementação do DHAA no Brasil.⁶⁶⁴ A presente pesquisa concorda com a avaliação dos participantes da V Conferência. Porém, destaca que o CONSEA e os demais componentes do SISAN tinham determinantes jurídicos, políticos e econômicos estruturais que não foram enfrentados efetivamente pelos governos e pela própria sociedade civil organizada. Devendo-se destacar que a resistência da militância da PSAN foi comprometida

⁶⁶¹ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**. Brasília, 2012. P. 50-51

⁶⁶² **Ibid.**

⁶⁶³ Cf. PRONER, C; CITTADINO, G; TENENBAUM, M; FILHO, W. R. **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª edição. Bauru: Editora Canal 6, 2016. 425p.

⁶⁶⁴ Cf. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (Caderno de Debates). Brasília: CONSEA, 2015. P. 37.

pela assimetria de poderes desta em face do poder político-econômico hegemônico do SAAB e dos determinantes estruturais da efetividade do DHAA no Brasil.

Como salientado por Zimmermann, em sua tese de doutorado, as ações políticas promovidas em face do esvaziamento e da extinção da PNSAN e das políticas de SAN, para além das questões econômicas de acumulação do capital, estão relacionadas com o exercício do poder, pois os componentes do SISAN como as conferências e o CONSEA colocaram na agenda pública a pauta do povo e o povo em pauta como política pública.⁶⁶⁵

Já foi defendido na primeira seção deste capítulo que a crise da democracia é o macrodeterminante político da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar e que o SAAB é o conjunto de atores diretamente envolvidos na promoção da crise da democracia e da crise alimentar. Ainda que brevemente, importa aqui identificar a natureza político-sociológica deste conjunto de atores responsáveis pela desconstrução da PSAN no Brasil.

A teoria social crítica brasileira produziu obras referenciais acerca da desigualdade no país.⁶⁶⁶ Mais recentemente, Souza publicou uma obra na qual busca realizar uma revisão crítica destes clássicos a fim de compreender a natureza do exercício do poder pelo que ele denomina como “*a elite do atraso*”.⁶⁶⁷ Esta é definida por ele como “*(...) forças, tornadas invisíveis para melhor exercerem o poder real (...)*”.^{668 e 669} O sociólogo salienta que a questão do poder é a questão central de toda sociedade. O controle do poder determina quem manda e quem obedece, quem fica com os privilégios e quem é abandonado e excluído.⁶⁷⁰

Souza, em sua obra acerca da elite brasileira, desenvolve três eixos temáticos: No primeiro, analisa a experiência da escravidão não como um conceito

⁶⁶⁵ Cf. ZIMMERMANN, S. A. **A pauta do povo e o povo em pauta**: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2011. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2011. P. 95.

⁶⁶⁶ Nesse sentido, confira: HOLANDA, S. B. **Op. Cit.** 2014; FERNANDES, F. **Op. Cit.** 2008; PRADO JÚNIOR, C. **Op. Cit.** 2014; FREYRE, G. **Op. Cit.** 2006.

⁶⁶⁷ Cf. SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017. 239p; FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 352p.

⁶⁶⁸ **Ibid.** P. 7.

⁶⁶⁹ O conceito de SAAB (sistema agroalimentar brasileiro), a priori, é algo que não se identifica institucionalmente ou mesmo por outras vias. O trabalho nesta tese foi exatamente de identificar que há um conjunto de corporações que, controlando a soberania alimentar, no dizer de Souza, como que de forma “*invisível*”, exerce o domínio sobre processos jurídicos, políticos e econômicos que são determinantes para obstaculizar a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

⁶⁷⁰ Cf. SOUZA, J. **Op. Cit.** P. 7.

abstrato e em continuidade com o patrimonialismo de Portugal, mas como ela cria uma singularidade excludente e perversa. Uma sociabilidade que tendeu a se perpetuar no tempo, segundo ele, precisamente porque nunca foi efetivamente compreendida nem criticada. No segundo, ele demonstra como a luta de classes por privilégios e distinções logrou construir alianças e preconceitos que esclarecem o padrão histórico que se repete nas lutas políticas no Brasil moderno.⁶⁷¹ Souza propõe perceber as classes sociais como construção sociocultural, desde a influência emocional e afetiva da socialização familiar para compreender o comportamento real e prático do brasileiro, no dia a dia, como nenhuma outra variável. No terceiro, ele procura fazer um diagnóstico do momento atual das tentativas de legitimação do poder das elites conservadoras do país principalmente sob a escusa de combate à corrupção, como se fosse o grande problema nacional, através daquela que foi denominada como “*operação Lava-Jato*”.⁶⁷²

O sociólogo salienta que há no Brasil, desde a escravidão, um processo histórico e cultural de tornar invisíveis a população negra e os pobres, afastando-os, principalmente, do protagonismo do processo político.⁶⁷³ Como disse Zimmermann, há um processo político de exclusão e de negação do poder constituinte, da soberania alimentar, de institucionalizar a pauta do povo e de colocar o povo em pauta.⁶⁷⁴

Chama a atenção essa perspectiva da invisibilização porque ela se constitui como um processo político de negação do outro, da alteridade. A política se estabelece no diálogo e no reconhecimento mútuo de que os atores que dela participam tem legitimidade para pleitear os direitos que lhes são violados ou extintos. Negar a existência do outro é um ato de poder, um ato político, mais ainda negar a possibilidade desse outro ter reconhecimento da sua existência, assento em espaços institucionais governamentais (como no CONSEA) e poder de pleitear a implementação de ações políticas do Estado com vistas à promoção de direitos como o DHAA e de exercício, em última instância, da soberania alimentar.

O CONSEA, as conferências de SAN, o SISAN como um todo, foram espaços políticos de reconhecimento e de poder para os invisibilizados, para as

⁶⁷¹ Nesse sentido, Souza evita compreender as classes de modo economicista como fazem o liberalismo e o marxismo.

⁶⁷² Cf. SOUZA, J. **Op. Cit.** P. 7.

⁶⁷³ Cf. **Ibid.**

⁶⁷⁴ Cf. ZIMMERMANN, S. A. **Op. Cit.**

vítimas da injustiça alimentar. A última Conferência Nacional de SAN, a quinta, realizada no ano de 2015, teve uma ampla participação e representação dos mais diversos setores e movimentos sociais da sociedade civil organizada que militavam pela promoção da política de segurança alimentar e nutricional.⁶⁷⁵

A V Conferência Nacional de SAN legitimou a participação de atores sociais vítimas da injustiça alimentar e excluídos do processo político de efetivação da PSAN no Brasil. Chama a atenção quando a V Conferência, a fim de contemplar toda sorte de vítimas da injustiça alimentar, reconhece-as como atores da PNSAN, reconhece trinta e quatro espécies de comunidades tradicionais,⁶⁷⁶ tal qual foi feito pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, o qual define povos e comunidades tradicionais como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos por tradição.⁶⁷⁷

Além disso, a V Conferência Nacional de SAN reconheceu e legitimou a participação de outros doze segmentos sociais em situação de insegurança alimentar, que se autorreferiram e reivindicaram políticas específicas, além das pessoas com deficiência.⁶⁷⁸ Esse processo de reconhecimento e legitimação de atores sociais invisibilizados permitiu uma rica e ampla participação de atores dos mais diversos setores e representações no mandato do CONSEA de 2017-2019, até a sua extinção.⁶⁷⁹

⁶⁷⁵ Cf. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**: Carta política, manifesto, proposições e moções. Brasília: CONSEA, 2015. 145p.

⁶⁷⁶ Cf. *Ibid.* P. 14.

⁶⁷⁷ BRASIL. Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 fev. 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

⁶⁷⁸ 1. Acampados e acampadas da reforma agrária 2. Catadores e catadoras de materiais recicláveis 3. Crianças 4. Juventude negra 5. Idosos e idosas 6. Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT) 7. Mulheres 8. Pessoas com deficiência 9. Pessoas com necessidades alimentares especiais 10. Pessoas vivendo com HIV/Aids 11. População carcerária 12. População em situação de rua. Cf. V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**: Carta política, manifesto, proposições e moções. Brasília: CONSEA, 2015. 145p.

⁶⁷⁹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias-internas/conheca-o-consea>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

Esse processo de inclusão de atores marginalizados da política, para o centro das decisões do Estado, foi interrompido com a extinção do CONSEA, em 01º de janeiro de 2019.⁶⁸⁰ Este foi o primeiro ato de Bolsonaro como Presidente da República. Por outro lado, o primeiro ato do Presidente Lula, foi recriá-lo, através da Medida Provisória nº 103, em 01º de janeiro de 2003.⁶⁸¹ Aqui não se trata de meras coincidências, mas de dois atos simbólicos e paradigmáticos: um de inclusão e outro de exclusão do Outro, das vítimas da injustiça alimentar, dos protagonistas da PNSAN, do processo decisório do Estado e de controle social das políticas públicas de SAN, ou seja, da construção da soberania alimentar.

Diferente do que alguns autores como Rodrigues e Azzi apontam, que uma das razões dos retrocessos seria a “*fragilidade da sociedade civil*” no controle social das políticas públicas,⁶⁸² o que se observa é que há um projeto político de “*fragilização*” e de consolidação de uma força assimétrica do SAAB perante a sociedade. Esse poder corporativo e assimétrico aniquila a potência dos atores sociais que se materializa no exercício do controle social na gestão das políticas públicas e na ampliação da cidadania como mediação para um novo projeto societário, na perspectiva do protagonismo dos excluídos, para poder governar, sem resistências.

⁶⁸⁰ A MPV nº 870/19 foi convertida na Lei nº 13.844/19. Cf. BRASIL. MPV nº 870, de 01º de janeiro de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01º jan. 2019. Estabelece a organização básica da Presidência e dos Ministérios. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021. BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

⁶⁸¹ Cf. BRASIL. Decreto Medida Provisória nº 103, de 01º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1º jan. 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

⁶⁸² RODRIGUES, D. P.; AZZI, L. G. Controle social e fragilidade da sociedade civil. In: PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; DA SILVA, V. R. (Orgs.) **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. 237p.

Esse processo de aniquilação do outro é um processo de aniquilação da própria democracia, Lessa denomina esse fenômeno como “*a destruição*”.⁶⁸³ Na presente conjuntura do governo Bolsonaro, a falta de empatia e o negacionismo ganharam contornos políticos. Freitas defende que esse fenômeno está associado aos efeitos corrosivos do hiperindividualismo na sociedade contemporânea. Este fenômeno permite a promoção liberal de indivíduos egocêntricos que adotam o discurso de negação da política em uma clara e contundente política da negação.⁶⁸⁴

A sociedade civil organizada sempre teve obstáculos para participar efetivamente do processo de gestão e controle das políticas públicas, mesmo durante governos que incentivaram maior participação popular. Para Reisman e De Toni, esses obstáculos para participação popular se explicam, sob a ótica da racionalidade administrativa neoinstitucionalista, com base no trinômio patrimonialismo-burocracia-gerencialismo que caracteriza a gestão e as transformações da administração pública para manutenção dos poderes das elites que governam o Estado brasileiro. Para estes autores, esse modelo obedece à seguinte sequência na formação do Estado:

1. A tradição do patrimonialismo estatal explicada a partir dos conceitos de estamento burocrático e homem cordial;
2. Sua superação, a partir do Estado Novo, Getúlio Vargas e sua tentativa de adoção da burocracia weberiana daspiana (como tipo ideal);
3. As disfunções da burocracia e o surgimento do gerencialismo com Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Carlos Bresser-Pereira na década de 1990 como solução a partir das experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra (Reagan e Thatcher);
4. O fracasso do gerencialismo e o surgimento do movimento pós-gerencialista como conjunto de conceitos com pouco consenso na literatura especializada (governança pública e administração pública societal são algumas de suas variantes).⁶⁸⁵

⁶⁸³ LESSA, R. “A destruição”: Bolsonaro, a palavra podre e a destruição da democracia. In: **Revista Piauí**. Questões Políticas. Edição 178, jul. 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-destruicao/>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

⁶⁸⁴ Cf. FREITAS, A. R. A negação da política e a política da negação. In: **Empório do Direito**. 02 de julho de 2018. Disponível em: <<https://emporiოდireito.com.br/leitura/a-negacao-da-politica-e-a-politica-da-negacao/>>. Acesso em: 19. Jul 2021.

⁶⁸⁵ REISMAN, L; DE TONI, J. A formação do Estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. In: MENDES, G; PAIVA, P. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil: Uma abordagem institucional**. 1ª edição, São Paulo: Saraiva, 2017. P. 13.

Citou-se aqui esta perspectiva neoinstitucionalista em contraponto ao comportamentalismo. Isto porque os comportamentalistas acreditam na explicação dos fenômenos coletivos a partir da análise de comportamentos individuais. Nesse sentido aqui se destaca que a extinção do CONSEA e a desconstrução do SISAN no Brasil não pode ser explicado apenas por uma decisão que parte unilateralmente do Chefe do Poder Executivo, mas que há determinantes jurídicos, políticos e econômicos e, por consequência, de organização estatal, que excluem e não comportam a participação popular.

A perspectiva neoinstitucionalista ocupa-se mais da análise das instituições como mecanismo de explicação fenomenológica. Os autores que pertencem a esta corrente entendem que as regras do jogo, formais e informais, importam mais como uma unidade de análise do que comportamentos individuais (como no caso do governo Bolsonaro). É por esta razão que importa mais observar as regras e organizações das instituições estatais, cujas gestões são direcionadas à concentração dos poderes das elites, como determinantes político-institucionais da exclusão e da participação popular.⁶⁸⁶

Pedrini, Adam e Da Silva, em pesquisa empírica acerca do controle social e fortalecimento da democracia participativa constataram que, a despeito dos avanços normativos trazidos pela CRFB/88, no sentido de consagrar a descentralização administrativa e de promover o subsistema de representação no controle social de políticas públicas, na prática, a configuração é estadocêntrica com forte condicionamento mercadocêntrico devido ao modelo neoliberal de gestão da administração pública.⁶⁸⁷

Esta formatação patrimonial-burocrata-gerencial do Estado brasileiro constitui-se como um determinante institucional no sentido de que exclui, não implementa e impõe uma série de obstáculos para órgãos e instâncias que visam à

⁶⁸⁶ O neoinstitucionalismo tornou-se um paradigma dominante na Ciência Política hoje e está dividido em duas correntes: a do neoinstitucionalismo sociológico e a do neoinstitucionalismo histórico. Segundo Reisman e De Toni: “*O neoinstitucionalismo sociológico adota como marco as organizações, num diálogo que realça os vínculos entre a sociologia e a ciência da gestão pública a partir de formulações da ciência política. Para essa corrente, o conceito de instituições inclui não só as regras, os procedimentos e as normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem significação à ação humana. O neoinstitucionalismo histórico preocupa-se com estudos sobre as condições político-sociais a partir de análises empírico-comparativas de diversas políticas públicas. As principais instituições dessa corrente situam-se entre a macropolítico e os microprocessos decisórios no interior do aparelho de Estado.*” (sic) **Ibid.** P. 19.

⁶⁸⁷ PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; DA SILVA, V. R. (Orgs.) **Op. Cit.** P. 234-235.

materialização da participação popular direta como no caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

Assim, identifica-se como determinante estrutural (extrínseco) à PSAN para sua descontinuidade no Brasil, os determinantes políticos institucionais-estatais que consolidam a desigualdade socioeconômica, como as medidas de congelamento dos investimentos da seguridade social e a desregulamentação dos direitos trabalhistas.

Tais estratégias de consolidação de poder e de aprofundamento da assimetria entre as classes, se consolida também, por um processo de invisibilização do outro. A negação do outro, no âmbito político-institucional “*estadomercadocêntrico*”, constitui-se como a base para o domínio econômico da população vítima da injustiça alimentar.

Como dito, a denominada fragilidade da sociedade civil na verdade se constitui como um projeto político de fragilização para manter a assimetria de poderes entre os atores do SAAB e os atores sociais que militam pela soberania alimentar. Esse determinante político de exclusão das garantias dos direitos sociais como o DHAA é implementado através de uma gestão estatal marcada pelo modelo patrimonial-burocrata-gerencialista que, além de não comportar instâncias de participação popular no processo de formulação, gestão, controle e fiscalização de políticas públicas, como o CONSEA, e excluí-las do aparelho estatal, é organizado e mantido para garantir a manutenção dos privilégios já constituídos há séculos no Brasil das elites econômicas do sistema alimentar agroindustrial.

Assim, a extinção do CONSEA e dos demais componentes do SISAN, além da desconstituição da PSAN no Brasil, podem ser explicadas pelo macrodeterminante político institucional-estatal que consolida a desigualdade socioeconômica e desconstrói a PSAN, através do modelo neoliberal patrimonial-burocrata-gerencialista de Estado que permite a implementação de determinantes políticos de exclusão social por desregulamentação de direitos sociais, como o DHAA e, de extinção de seus sistemas de promoção e efetividade que são as políticas públicas como a de segurança alimentar e nutricional.

Ato contínuo, identifica-se que este determinante gera os seguintes limites diretos à PSAN:

a) Falta de espaço, de visibilidade e de mecanismos que possibilitem o exercício do protagonismo dos setores organizados das políticas públicas de SAN

nos CONSEAS e nos processos de controle social, desde a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação daquela política pública;

b) O modelo e o formato da atual organização do Estado, por razões estruturais de concepção e hegemonia do poder do capital, permitem a interlocução, mas não permitem a participação efetiva dos atores sociais que militam na PSAN na formulação da política econômica, tão relevante para a efetividade de políticas sociais como a política de segurança alimentar;

c) Congelamento do financiamento de políticas públicas no âmbito da seguridade social, tão relevantes para a implementação da PSAN, que ficam à mercê do modelo econômico que privilegia o capital financeiro, condicionando o país aos desmandos das dívidas externa e interna, sobrepujando o superávit primário ao financiamento de políticas que atendam aos direitos constitucionais da população como o direito humano à alimentação adequada;

d) Impossibilidade legal, institucional e orçamentária de implementar a intersetorialidade entre o CONSEA e os demais conselhos de políticas públicas;

e) Falta de transparência no destino e na execução dos recursos públicos para implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional;

f) Ausência de autonomia dos CONSEAS para formular, gerir, controlar e fiscalizar a política de segurança alimentar e nutricional na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Em suma, a efetividade da justiça alimentar, principalmente na sua dimensão política, requereria a implementação de um novo modelo estatal (com mais participação social e práticas de intersetorialidade) para a efetividade, em especial, da política de segurança alimentar.

3.4.

Conclusões parciais

Desta forma, à guisa de conclusão, propõem-se as seguintes conclusões parciais para o presente capítulo:

1) A democracia não é somente um meta-valor, mas um regime político fundamental para a promoção e a efetividade de direitos. De tal sorte que as ameaças ou as práticas de desconstituição da democracia, promovidas em especial

pelos atores político-econômicos neoliberais, são macrodeterminantes políticos diretos para a falta de efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar.

2) A globalização é uma prática política neocolonial adotada pelo SAAB que, aliada ao neoliberalismo, materializa as práticas de poder que não somente controlam, mas que atuam diretamente no processo de enfraquecimento e desconstituição da democracia. A globalização, como um fenômeno, afeta e fragiliza às cadeias do sistema alimentar e suas práticas ameaçam diretamente a soberania alimentar, principalmente quando provoca injustiça alimentar para os agricultores familiares e os cidadãos vítimas da injustiça alimentar. A implementação do modelo da globalização neoliberal também se constitui como uma espécie de prática de neocolonialismo alimentar. Este determinante político se materializa: a) Através do governo paralelo dos atores econômicos transnacionais e, mesmo nacionais, no controle da soberania alimentar; b) Da dívida externa que, mais do que um mecanismo econômico de geração de dependência entre os atores econômicos (corporações transnacionais) e os políticos (Estados), é um determinante que atua como um método de controle e subordinação de povos inteiros e da sua soberania alimentar; c) Da decisão política de liberalizar o sistema econômico internacional que, na verdade, define a preponderância da efetivação das práticas de lucro, sem controle, com conseqüente comprometimento das regras que possibilitam a proteção do acesso a determinados bens como os alimentos e a alimentação adequada; d) Este determinante é implementado pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro (SAAB) que reproduz o modelo (político-econômico) de domínio da cadeia, por meio das corporações globalizadas que diretamente controlam os poderes constituídos, suas agendas, enfraquece as funções do Estado e do Direito em termos de proteção social e, por derradeiro, a compromete a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

3) A injustiça alimentar é um fenômeno representativo do conjunto dos determinantes econômicos, jurídicos e políticos, constituídos mediante a globalização neoliberal que, para além de governos, constitui-se como o determinante para a tomada de decisão política de atores econômicos transnacionais e nacionais, que se organizam em formas corporativas e cartelizadas, com o objetivo de ampliar a acumulação do capital por despossessão e subordinação de todos os elementos da vida, dentre estes os alimentos, através da comoditização. A igualdade formal pode estar garantida no ordenamento jurídico brasileiro, porém a injustiça

alimentar enquanto um macrodeterminante político das assimetrias de poder e da desigualdade material entre os cidadãos e o SAAB, demonstra que o “*apartheid alimentar*” (a desigualdade material) é o que prevalece efetivamente e esta realidade determina a falta de efetividade do DHAA e do exercício da soberania alimentar. O desenraizamento dos alimentos industrializados gera consequências políticas para a maior parte da população que ignora o funcionamento das cadeias do sistema alimentar vigente. Essa desconexão e a obstaculização dos cidadãos no processo de definição soberana no que diz respeito a que tipo de alimento, onde e como se consome alimentos adequados e saudáveis, constitui-se como um determinante da injustiça e da soberania alimentar.

4) As espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar impactam diretamente a desconstituição da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Estes determinantes se materializam através da: 1) Manutenção da concentração de terras e a não implementação da reforma agrária (como um método de: a) controlar o principal meio de produção dos alimentos transformando-os em commodities; b) ampliar a acumulação do capital e a subordinação de todos os elementos da vida; b) como consequência disso, controlar e a manter os poderes econômico, político e jurídico dos atores diretamente envolvidos com o agronegócio e o agrolatifúndio, sobre o Estado, sobre a PSAN e, em última instância, sobre a soberania alimentar. 2) Adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira; 3) Não implementação de uma reforma tributária (que diminua a desigualdade econômica, social e a insegurança alimentar); 4) Desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, 5) Descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional. Essa descontinuidade pode ser explicada porque ao longo das últimas décadas, a decisão política de priorizar o tema da fome e da SAN, através da implementação de uma PSAN, na agenda dos governos, sempre resultou como um eco da importância a elas atribuída pela sociedade, cujo engajamento cumpre papel relevante para o alcance dos objetivos contidos em uma política de segurança alimentar e nutricional. A abertura para a participação social na formulação, implementação e monitoramento da PSAN, portanto, a existência de um ambiente democrático que

torne visíveis os fatores que implicam na injustiça e na insegurança alimentar e nutricional dos grupos sociais, assim como o livre debate de visões sobre como enfrentá-los é um determinante para a promoção da política de segurança alimentar. A extinção dos órgãos e a fragilização dos meios de participação, ao contrário, é um determinante da falta de efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

5) A manutenção do modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista é um determinante político ao qual se pode associar algumas das principais razões estruturais para desconstrução e descontinuidade da PSAN no Brasil. Este determinante institucional é responsável pelos determinantes políticos que: a) desregulam direitos sociais como o direito humano à alimentação adequada; b) criam obstáculos para a exigibilidade política do DHAA e para a implementação de órgãos de controle social como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar; c) implementam ações que invisibilizam e excluem a população mais vulnerável socioeconomicamente do processo gerencial e de controle do Estado; d) aumentam a assimetria de poderes entre os atores que mantêm este modelo e os cidadãos que militam pela promoção da justiça e da soberania alimentar.

Por fim, como conclusão geral do capítulo, identificam-se três macrodeterminantes estruturais para a efetividade da promoção da PSAN que implicam nos determinantes políticos da efetividade da justiça alimentar no Brasil: 1) o processo contínuo, como um projeto de poder, de fragilização da democracia e de tudo o que ela representa, materializa e mobiliza; 2) o aprofundamento da injustiça alimentar como um método e estratégia de manutenção da assimetria de poderes entre os atores do SAAB e os que militam pela promoção da soberania alimentar, o que implica no agravamento da injustiça alimentar; 3) as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar. A manutenção do modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista é o determinante político institucional direto que efetiva o controle do Estado e das elites do país sobre a soberania alimentar.

Houve avanços na implementação da PSAN durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente porque este admitiu e permitiu a participação popular na construção institucional daquela política pública. Porém, os mesmos governos não fizeram o enfrentamento radical dos problemas estruturais relativos à injustiça alimentar uma vez que se mantiveram alinhados com as políticas econômicas neoliberais propostas pelos atores econômicos internacionais

multilaterais. A PSAN foi uma política construída com e principalmente pela sociedade civil organizada e os governos do PT possibilitaram essa participação. Mas a questão é esta: o modelo é estadomercadocêntrico e neoliberal. Quando o governo gere a administração pública e não materializa a efetividade da participação popular, inclusive em termos jurídicos, como deixou de fazê-lo na LOSAN, aquela fica completamente obstaculizada e muitas barreiras institucionais são colocadas para concretizar o controle social das políticas públicas. Uma política pública de SAN de Estado e verdadeiramente democrática somente conseguirá efetivar a sua implementação, mediante a superação de determinantes estruturais como o processo de fragilização da democracia e de suas instâncias de participação popular, o enfrentamento das causas da injustiça alimentar e dos determinantes que atuam diretamente em face da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar como a não implementação da reforma agrária, da tributária, da retomada dos direitos sociais tal qual consagrados e previstos pelo poder constituinte originário na CRFB/88, a reestruturação do sistema de seguridade social e de segurança alimentar como relevantes instrumentos de efetividade dos direitos sociais. Com o golpe jurídico-parlamentar de 2016, o processo de fragilização da sociedade civil organizada foi retomado, a PSAN e o SISAN desconstruídos e os determinantes da falta de efetividade do DHAA tornados mais agudos. As conquistas realizadas em torno de treze anos de governo do PT foram desconstruídas, com certa facilidade, em menos de quatro. O retrocesso na PSAN e nos instrumentos de efetividade do DHAA levaram o país a se encontrar em uma situação em que os indicadores relativos à insegurança alimentar e nutricional eram os mesmos de mais de vinte anos atrás e à patamares institucionais relativos à promoção da PSAN, anteriores à instituição do SISAN no Brasil.

Além disso, constata-se que até este início dos anos vinte dos anos dois mil, os determinantes políticos já apontados atuaram como obstáculos para o reconhecimento da natureza multidimensional das várias manifestações de injustiça e de insegurança alimentar, entre as quais a fome, que leva ao requisito de adoção de ações intersetoriais por meio de programas integrados. Priorização das questões alimentar e agrária materializadas em políticas de Estado e políticas públicas participativas e integradas são elementos essenciais que, quando ausentes, comprometem os alcances da PSAN propostas pela LOSAN no Brasil. A propósito, essa perspectiva reflete a longa tradição brasileira de politização da fome que retira

seu enfrentamento dos guetos setoriais (agrícolas ou nutricionais) e desmistifica as soluções tecnicistas.

Os aspectos institucionais antes mencionados devem ser cotejados com o elevado grau de desigualdade alimentar e social que caracteriza o Brasil, conferindo às construções como as antes propostas, natureza contra-hegemônica, por antagonizarem dinâmicas socioeconômicas geradoras de iniquidades e concentração da riqueza. Enfrentar restrições à soberania alimentar e no acesso à alimentação adequada e saudável provocada pela pobreza, ao mesmo tempo em que são promovidas formas de produção, transformação e distribuição de alimentos sustentáveis, de base familiar e culturalmente adequadas, significa, de fato, contrapor-se às características históricas do padrão de desenvolvimento brasileiro.

Alimento traz conforto. Ao contrário, a ausência dele, gera conflito. A política deveria ser um instrumento mediador do conflito e da crise. Porém, há um paradoxo claramente identificado neste capítulo e ao longo da tese: No Brasil sempre se alimentou o mito capitalista de que o Estado e alguns atores econômicos (do SAAB) são determinantes para solucionar os conflitos ligados à fome e à insegurança alimentar. Sempre se alimentou a falácia de que aqueles seriam os salvadores da pátria. Porém, o atual modelo de Estado e os atores do agronegócio são exatamente os atores políticos diretamente responsáveis pela crise alimentar: pela geração da fome, da insegurança alimentar e nutricional, pela desconstrução da PSAN e do SISAN, pela falta de efetividade do DHAA e pelo comprometimento do exercício da soberania alimentar no país. O senso comum acredita que serão o Estado e os atores político-econômicos do SAAB que irão resolver essa “*crise*”. Porém, ao contrário, são eles que produzem e alimentam esse modelo como método político de justificar a sua existência. O objetivo derradeiro desse modelo é a manutenção e a ampliação da riqueza das elites econômicas, da burguesia agrária e das corporações do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Esse objetivo se opera mediante o controle da soberania alimentar e da exacerbação da desigualdade material e da assimetria de poderes políticos (de decisão) entre os mais ricos e os mais pobres. A desconstrução de instâncias de participação e controle social de políticas públicas de SAN ocorre mediante esse determinante que agrava cada vez mais a fome, a insegurança e a injustiça alimentar, em face de uma população altamente vulnerabilizada e controlada em sua soberania alimentar. Substitui-se a PSAN pela política do agronegócio como uma estratégia legítima para o

abastecimento alimentar enquanto já foi demonstrado que essa é a grande farsa do neocolonialismo alimentar. Assim, o que se constata é que há uma transição onde a experiência da democracia é substituída por um regime de controle político-econômico em que as corporações enfraquecem o Estado e suas instituições democráticas e fazem prevalecer os seus próprios interesses e agendas com implicações diretas na justiça alimentar no Brasil.

Comer é um ato político e, como salientado por Valente, “*alimento se transforma em gente*”. As políticas engendradas no país para a manutenção do “*status quo*” das elites econômicas que historicamente controlam o Estado brasileiro, os poderes constituídos e a economia, negam não somente alimentos e a alimentação adequada à população brasileira vítima da injustiça alimentar. Aquelas negam a própria possibilidade de ser, de existir, de constituir-se como parte da sociedade, da política, da vida, com dignidade humana. Não há nada mais desumanizante do que negar alimento e dignidade ao outro, no nível interpessoal até o político, pois alimentar é um gesto de afeto, um ato de acolhimento, de generosidade, de conforto, de amor, de fé e respeito pelo outro e pela vida. Compartilhar alimento é compartilhar o seu “*Mo júbà asé*”⁶⁸⁸ para o outro.

Adotar práticas para impedir a efetividade do DHAA, a promoção de uma PSAN e o exercício da soberania alimentar é o reflexo de algo maior: de uma crise societária. Há um modelo político-econômico hegemônico que destrói não somente a democracia, mas a própria vida, através da destruição da democracia. Diversas podem ser as categorias aplicadas para compreender este fenômeno e dificilmente será possível compreender, ainda que ao nível do racional e do epistemológico, como se decide matar crianças, mulheres e povos tradicionais, através do nutrício, da fome e da insegurança alimentar. Ao final deste capítulo, fica clara a necessidade da mudança de paradigma civilizatório para salvar a “*pachamama*”⁶⁸⁹ e todos os seres que nela habitam e buscam sobreviver. É preciso aprender com a “*pachamama*”. Ela nos ensina há 3,5 bilhões de anos que é preciso semear o

⁶⁸⁸ A expressão vem do Iorubá nigero-congolês e pode significar: ‘*respeitosamente compartilho o meu poder (a minha energia, a minha paz) com você*’. Disponível em: <<https://ogumexuxoroque.wordpress.com/sarava-motumba-kolofe-mukuiu-mojuba-axe-o-que-significam/>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

⁶⁸⁹ Do quáchua, língua dos povos dos Andes centrais, “Pacha” pode significar universo, mundo, tempo e lugar; e, “Mama” que pode significar mãe. Assim, “pachamama” designa a “Mãe-Terra”. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Pacha_Mama>. Acesso em: 02 jan. 2022.

comum, e viver com abundância o “*mboJA'O*”, pois, “*o compartilhado se multiplica*”.

4

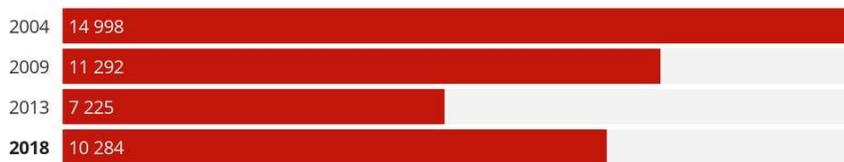
Dos determinantes econômicos⁶⁹⁰

O agro é morte!
Slogan da etnia Pankararu

No dia 17 de setembro de 2020 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou os dados e resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) dos anos de 2017-2018 com recorte na segurança alimentar da população.⁶⁹¹ Em 2020, o Brasil atingiu o menor patamar de segurança alimentar em quinze anos. O infográfico abaixo demonstra o retorno do crescimento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (IAN) grave no Brasil:

Número de pessoas que passam fome no Brasil

Brasileiros em situação de insegurança alimentar grave, em milhares



Fonte: IBGE

Infográfico 9 – Número de pessoas que passam fome no Brasil - Fonte: IBGE (2020)

Segundo a POF, entre os anos de 2017-2018, dos 68,9 milhões de domicílios no país, 36,7% (equivalente a 25,3 milhões) estavam com algum grau de insegurança alimentar e nutricional (IAN)⁶⁹², em estado de IAN leve (24,0%, ou

⁶⁹⁰ Salienta-se aqui a relevância da categoria de “*desigualdades alimentares*”, elaborada pelo grupo de pesquisa “*Food for Justice*”, da Freie Universität, para a compreensão da dinâmica de implementação dos determinantes econômicos da injustiça alimentar principalmente nos processos da cadeia do sistema alimentar. Segundo Teixeira, Motta e Galindo: “*Desigualdades alimentares é um conceito que destaca as diferenças existentes entre grupos distintos de pessoas em relação à produção, distribuição e consumo de alimentos. Ou seja, algumas pessoas têm maiores condições de produzir do que outras; têm mais acesso a alimentos do que outras; e comem alimentos saudáveis em frequência mais adequada do que outras. Escolhemos este conceito para poder abarcar a dimensão relacional, multidimensional e interseccional das relações sociais em torno da alimentação.*” Cf. TEIXEIRA, M. A.; MOTTA, R. C.; GALINDO, R. Desigualdades alimentares em tempos de pandemia. In: **Nexo. Políticas Públicas**. 18 abr. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniaio/2021/Desigualdades-alimentares-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

⁶⁹¹ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaxio-do-resultado-de-2004>>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁶⁹² Os graus de insegurança alimentar são determinados pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Esta é uma escala com quatorze perguntas cujas respostas refletem a percepção do entrevistado sobre a sua situação de segurança alimentar. Esta foi a primeira vez que a POF trouxe

16,4 milhões), em IAN moderada (8,1%, ou 5,6 milhões) ou em IAN grave (4,6%, ou 3,1 milhões). Na população residente, estimada em 207,1 milhões de habitantes, 122,2 milhões eram moradores em domicílios com segurança alimentar (SA), enquanto 84,9 milhões habitavam com alguma IAN, assim distribuídos: 56 milhões em domicílios com IAN leve, 18,6 milhões em domicílios com IAN moderada e 10,3 milhões em domicílios com IAN grave. Ainda, segundo a pesquisa:⁶⁹³

Como retrataram três suplementos da antiga PNAD, a prevalência nacional de Segurança Alimentar (SA) era de 65,1% dos domicílios do país, em 2004, cresceu para 69,8%, em 2009, e para 77,4%, em 2013. Mas a POF 2017-2018, que investiga esse fenômeno com a mesma metodologia, mostra que essa prevalência caiu para 63,3% dos domicílios, abaixo do observado em 2004. A IA leve teve aumento de 33,3% frente a 2004 e 62,2% em relação a 2013. Já a IA moderada aumentou 76,1% em relação a 2013 e a IA grave, 43,7%.⁶⁹⁴

Segundo a POF 2017-2018, a IAN grave atingiu 3,1 milhões de domicílios, onde viviam 10,3 milhões de pessoas. A condição de *segurança alimentar e nutricional* (SAN) reflete o pleno acesso dos moradores dos domicílios aos alimentos, tanto em quantidade suficiente como em qualidade adequada, de tal modo que a pessoa entrevistada sequer relata preocupação ou iminência de sofrer qualquer restrição alimentar no futuro próximo. Já na IAN leve há preocupação com o acesso aos alimentos no futuro e já se verifica o comprometimento da qualidade da alimentação, ou os adultos da família assumem estratégias para manter uma quantidade mínima de alimentos disponível aos seus integrantes. Nos domicílios com *IAN Moderada*, os moradores, em especial os adultos, passaram a conviver com restrição quantitativa de alimentos no período de referência. O nível de IAN

as prevalências de segurança alimentar, segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. As investigações anteriores do tema foram feitas nas edições de 2004, 2009 e 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com o uso da mesma metodologia, o que permite a comparação dos indicadores. Para um maior aprofundamento, confira: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/73.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁶⁹³ A pesquisa é muito detalhada e traz uma quantidade considerável de dados, em tabelas, sobre o crescimento da insegurança alimentar no país nos últimos anos. Propõe-se sua leitura: Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9050-pesquisa-de-orcamentos-familiares.html?=&t=resultados>>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁶⁹⁴ **Ibid.**

grave significa que houve ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo, quando presentes, as crianças.^{695 e 696}

A tabela abaixo resume e ilustra os principais dados quanto ao crescimento da IAN no país:

Situação de segurança alimentar existente no domicílio	Distribuição dos domicílios particulares (%)			Distribuição dos moradores em domicílios particulares (%)		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbano	Rural		Urbano	Rural
PNAD 2004						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	65,1	66,7	56,2	60,1	62,3	49,8
Com insegurança alimentar	34,9	33,3	43,7	39,8	37,7	50,2
Leve	18,0	17,6	20,2	20,3	19,9	22,5
Moderada	9,9	9,2	13,9	11,3	10,4	16,0
Grave	6,9	6,5	9,6	8,2	7,4	11,8
PNAD 2009						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	69,8	70,7	64,8	65,9	67,1	59,7
Com insegurança alimentar	30,2	29,3	35,2	34,1	32,9	40,3
Leve	18,7	18,5	19,5	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,1	8,5	7,4	6,9	10,0
Grave	5,0	4,6	7,1	5,8	5,3	8,6
PNAD 2013						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	77,4	79,5	64,7	74,2	76,7	59,9
Com insegurança alimentar	22,6	20,5	35,3	25,8	23,3	40,1
Leve	14,8	13,7	21,4	17,1	15,8	24,3
Moderada	4,6	3,9	8,4	5,1	4,3	9,5
Grave	3,2	2,8	5,5	3,6	3,1	6,3
POF 2017-2018						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	63,3	64,9	53,6	59,0	60,9	47,9
Com insegurança alimentar	36,7	35,1	46,4	41,0	39,1	52,1
Leve	24,0	23,5	27,2	27,0	26,5	30,2
Moderada	8,1	7,5	12,2	9,0	8,2	13,5
Grave	4,6	4,1	7,1	5,0	4,4	8,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013 e Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.

Tabela 4 – Distribuição dos domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil – 2004/2018 - Fonte: POF 2017-2018

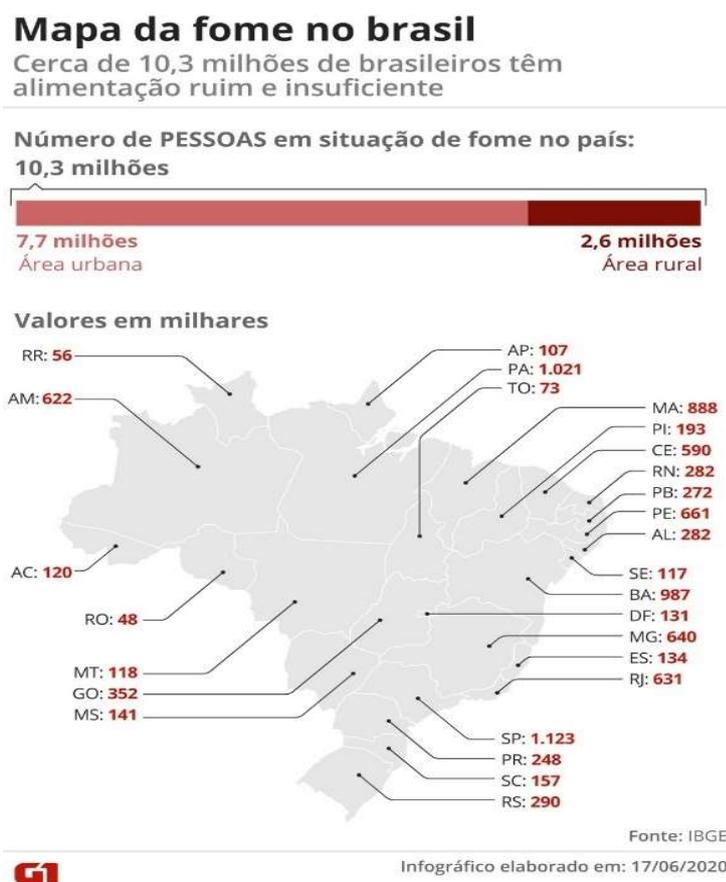
Em resumo, o relatório da pesquisa demonstrou que: 1) O Brasil atingiu o menor patamar de pessoas com alimentação plena e regular nos últimos quinze anos; 2) A

⁶⁹⁵ Cf. **Ibid.**

⁶⁹⁶ Recomenda-se para aprofundamento dos dados da IA entre crianças a leitura do mapeamento da insegurança alimentar e nutricional com foco na desnutrição: Cf. CÂMARA INTERMINISTRIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Mapeamento da insegurança alimentar e nutricional entre crianças a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2018. 131p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/noticias/arquivos/files/Estudo%20T%C3%A9cnico%20AISAN%20MapaInsan%20versao_final.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

fome é mais prevalente nas áreas rurais; 3) Quase metade dos famintos vive na região nordeste; 4) Metade das crianças com até cinco anos tem restrição no acesso à alimentação de qualidade; 5) Mais da metade dos domicílios onde há fome são chefiados por mulheres; 6) Quanto maior o número de moradores no domicílio, menor é o acesso à alimentação plena. A maior cobertura da segurança alimentar foi registrada em 2013, quando chegou a 77,4% do total de domicílios em que a alimentação podia ser considerada como plena e regular. O que explica porque em 2014 o Brasil saiu do Mapa da Fome. Na comparação com 2013, o número de domicílios com segurança alimentar teve queda de 13,7%. Em contrapartida, aumentou em 71,5% o número de domicílios com insegurança alimentar.

A insegurança alimentar moderada foi a que mais cresceu entre 2013 e 2018 - uma alta de 87,53%. A insegurança alimentar leve teve alta de 71,5% no mesmo período, enquanto a grave, que caracteriza a fome, aumentou em 48,8%. O infográfico abaixo permite visualizar o mapa da fome no Brasil no ano de 2020:



Infográfico 10 – Mapa da Fome no Brasil - Fonte G1 (2020)⁶⁹⁷

⁶⁹⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/fome-no-brasil-em-5-anos-cresce-em-3-milhoes-o-no-de-pessoas-em-situacao-de-inseguranca-alimentar-grave-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 17 set. 2020.

Observar este mapa é relevante para se constatar um dado da pesquisa: que as prevalências de segurança alimentar no norte (43%) e nordeste (49,7%) indicam que menos da metade dos domicílios dessas regiões tinham acesso pleno e regular aos alimentos. Os percentuais eram melhores no centro-oeste (64,8%), sudeste (68,8%) e sul (79,3%). Estas desigualdades do ponto de vista da segurança alimentar refletem as diferenças relativas às desigualdades econômicas regionais demonstradas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁶⁹⁸ e de Gini.⁶⁹⁹

A apresentação resumida e selecionada do problema, através destes dados da POF 2017-2018 está aqui exposta para que se possa ter uma noção da atual conjuntura da IAN no Brasil. Esta pode ser compreendida em virtude dos determinantes sistêmicos (econômicos, políticos e jurídicos) que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Estas se materializam desde a forma em que o alimento é reduzido à dimensão de “*commodity*”, até às decisões a partir das quais o Estado, em parceria com o SAAB adota, para controlar o núcleo do DHAA (os alimentos e a alimentação), a PSAN e a soberania alimentar.

O objetivo do presente capítulo é realizar uma análise crítica dos determinantes econômicos e o método através dos quais a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil fica comprometida de forma estrutural. Considera-se relevante, em caráter preliminar, explicitar quem são os atores econômicos responsáveis pela promoção destes determinantes.

⁶⁹⁸ Conferir os dados do IDH regional no país desenvolvido pelo IPEA em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20160331_livro-idhm.pdf>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁶⁹⁹ Embora a concentração de renda tenha caído em quase todas as grandes regiões brasileiras, sendo o menor índice no Sul (0,467) e a maior redução no Norte (de 0,551 para 0,537), a alta na desigualdade do Nordeste, que passou de 0,545 para 0,559, contribuiu com a estabilidade do índice de Gini em 2019. Confirma o índice, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do IBGE, por regiões do Brasil. Na região Nordeste há a maior concentração de desigualdade econômica e de insegurança alimentar. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27596-nordeste-e-unica-regiao-com-aumento-na-concentracao-de-renda-em-2019#:~:text=Embora%20a%20concentra%C3%A7%C3%A3o%20de%20renda,%C3%ADndice%20de%20Gini%20em%202019.>>. Acesso em: 18 set. 2020.

Alimento não deveria ser uma mercadoria. Líderes políticos como o Papa Francisco⁷⁰⁰ e movimentos sociais como a Via Campesina⁷⁰¹ reivindicam a natureza de comum e de direito humano dos alimentos. Como já demonstrado e reiterado, o acesso aos alimentos e à alimentação adequada é um direito humano consignado em documentos e tratados internacionais,⁷⁰² no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁷⁰³ e no ordenamento jurídico infraconstitucional brasileiro através da Lei federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.⁷⁰⁴

De acordo com Vivero-Pol, alimento e alimentação deveriam ser comuns.⁷⁰⁵ Porém, a produção social do modelo econômico implementado pelo SAAB

⁷⁰⁰ Cf. FRANCISCO, Papa. **Laudato si:** sobre o cuidado da casa comum. Encíclica, 24 mai. 2015. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encyclica-laudato-si.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020. Ver também o discurso do Papa Francisco na II Conferência Internacional sobre a Alimentação, na FAO, em 2014: Id. **Discurso à Plenária da Conferência.** 20 nov. 2014. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141120_visita-fao.html>. Acesso em: 29 ago. 2020. Por fim, o discurso realizado no Programa Alimentar Mundial em 2016: Id. **Discurso do Santo Padre na Sessão Anual do Conselho Executivo do Programa Alimentar Mundial (PAM).** 13 jun. 2016. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2016/june/documents/papa-francesco_20160613_sede-programma-alimentare-mondiale.html>. Acesso em: 29 ago. 2020. Desde a posse do Papa João Paulo II, é de praxe que, todo dia 16 de outubro (dia mundial da alimentação), os Papas emitam uma mensagem sobre a situação da alimentação no mundo.

⁷⁰¹ Cf. LA VIA CAMPESINA (LVC). **Agroecology as a Way of Life.** First Assembly of the Alliance for Food Sovereignty of Latin America and the Caribbean. 2013. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/agroecology-as-a-way-of-life/#>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

⁷⁰² Cf. Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** New York: ONU, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2020. Id. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** New York: ONU, 1966. Disponível em: << http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁷⁰³ A palavra “*alimentação*” foi inserida na CRFB/88 pela Proposta de Emenda à Constituição nº 047/2003. Este foi um processo longo e significativo. Porém, este seria um tópico para ser analisado em um estudo sobre a promoção dos comuns do DHAA e fugiria, portanto, ao foco desta tese que é o estudo dos determinantes sistêmicos da efetividade da justiça alimentar.

⁷⁰⁴ Normas que foram mais exploradas no segundo capítulo. A priori, confira a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN): BRASIL. Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

⁷⁰⁵ Cf. VIVERO-POL, J. L. **Food as Commons or Commodity?** Exploring the links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. *Sustainability* 2017, 9, 442; doi: 103390/su903442. Disponível em: <https://biogov.uclouvain.be/staff/vivero/Food%20as%20Commons%20or%20Commodity_%20Exploring%20the%20Links.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

promove determinantes econômicos que negam a multidimensionalidade que o DHAA possui (de direito humano, de bem público, de bem essencial para a humanidade, de fonte renovável, de determinante cultural e bem negociável)⁷⁰⁶ e reduz o núcleo do DHAA à uma mera “*commodity*” (mercadoria). Com isso, controla o acesso ao DHAA, bem como exerce o controle político sobre os que dele dependem.

Em termos metodológicos busca-se demonstrar que os determinantes econômicos reduzem os alimentos à perspectiva unidimensional de “*commodity*” e estes passam, desta forma, a serem controlados por uma rede de corporações alimentares, em aliança com o agronegócio e com o próprio Estado: o sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Através deste, configuram-se os processos (o “*modus operandi*”) para: a) acumular o capital por subordinação ampliada, reduzindo os alimentos à dimensão unilateral de “*commodity*”; e, b) exercer o controle dos determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar (do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar).

Os determinantes econômicos que reduzem o núcleo do DHAA à mercadoria são promovidos por uma rede de atores que por muitos autores é denominado como o mercado. Porém, considera-se aqui que este conceito é genérico e não indica de modo próprio e mais explícito a rede de atores econômicos responsáveis pelos determinantes econômicos que atuam em face da efetividade do direito humano à alimentação adequada. Assim, utiliza-se a categoria *sistema alimentar agroindustrial brasileiro* (SAAB) para expressar não somente uma cadeia relativa a determinantes econômicos de controle dos alimentos, mas uma rede de atores (públicos e privados) que controlam o poder desconstituente dos instrumentos da justiça alimentar.

Através desta rede, em forma de sistema alimentar, estão as estruturas do grande capital como “*uma rede de acordos comerciais que controlam as legislações nacionais e o afirmar-se de regras (privadas) de uma nova lei do mercado que subtraiu os Estados à capacidade de validar contratos*”.⁷⁰⁷

O SAAB implementa a acumulação por subordinação por meio de um ordenamento (econômico) e este não existiria se já não existisse um ordenamento

⁷⁰⁶ Cf. **Ibid.**

⁷⁰⁷ NEGRI, T.; HARDT, M. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001. P. 22-26.

legal que lhe desse suporte (o jurídico).⁷⁰⁸ Assim, defende-se a ideia de que a mão invisível do mercado é um mito. O que existe na realidade são instituições econômicas que o organizam dentro de uma ordem maior: o ordenamento jurídico (regulado pelo mercado). Essa nova ordem, construída social e economicamente pela globalização, levou também a uma mudança no que diz respeito ao direito internacional que explica o desaparecimento do direito “*vestfaliano*” dos Estados soberanos.⁷⁰⁹

Com efeito, o mundo hoje não é mais governado por sistemas políticos estatais, mas por uma estrutura de poder organizada em redes públicas e principalmente privadas (no caso do Brasil, através do SAAB) que se configura como um sistema político-econômico descentralizado e desterritorializado. O que pode explicar o definhamento das soberanias nacionais e, por conseguinte, da soberania dos sistemas de políticas públicas internos, como o de segurança alimentar e nutricional brasileiro, enquanto mecanismo de efetividade de direitos sociais fundamentais como o direito humano à alimentação adequada.

Como já salientado no capítulo anterior, o SAAB é diretamente responsável pelo enfraquecimento da democracia e pela desconstrução da política de segurança alimentar e nutricional. De modo derradeiro se verificou que o direito internacional privado está exclusivamente ligado mais aos interesses das grandes corporações transnacionais do que aos interesses dos Estados. Indiretamente, essas corporações são as verdadeiras legisladoras e controlam o acesso aos direitos fundamentais como o direito humano à alimentação adequada.

Esse processo de constituição de poder econômico em forma de sistema alimentar (e de desconstituição de soberanias, como a alimentar), é um dos determinantes econômicos que atuam em face da efetividade do DHAA: esse determinante não possui ainda um lugar institucional bem definido (um “*topos*”). O comando do SAAB se exerce em conjunto e através das instituições financeiras, políticas e de aparatos jurídicos cujo objetivo é essencialmente a garantia da ordem global que consinta o normal funcionamento da economia de mercado. Esse novo poder não possui um centro, mas uma dinâmica de redes financeiras, empresariais, comunicadoras que abrange tudo de forma que não tem mais um dentro e um fora.

⁷⁰⁸ Cf. **Ibid.** P. 22-26.

⁷⁰⁹ Cf. **Ibid.** P. 156-174.

A apropriação de riquezas, bens e direitos, dentre eles o DHAA, é uma obra conjunta do poder público e de empresas multinacionais,⁷¹⁰ em todo o mundo, inclusive no Brasil. Esse processo de hibridação neoliberal (do público-privado) é chamado de governança e permite que seja superada no plano da representação a oposição cada vez mais sofisticada entre propriedade pública e privada. Como afirma Polanyi, o Estado é um agente ativo na construção dos mercados.⁷¹¹

Os determinantes econômicos são constituídos por uma prática de acumulação típica do capitalismo que é denominada por Laval e Dardot como acumulação por subordinação ampliada e aprofundada:

Não é tanto de despossessão como modo de acumulação específica que devemos falar, mas de produção contínua das condições sociais, culturais, políticas e subjetivas de ampliação da acumulação do capital, ou ainda do devir-mundo do capital por meio da governamentabilidade neoliberal. (...) O que o neoliberalismo favorece não é tanto uma 'acumulação por despossessão', mas uma **acumulação por subordinação ampliada e aprofundada** de todos os elementos da vida da população.⁷¹² (grifo nosso)

A acumulação por subordinação ampliada e aprofundada é um determinante que: a) se configura como o sistema nervoso central da acumulação do capital; b) é ligada ao poder financeiro e estatal, em estreita convivência, ao ponto de formarem o nexos Estado-financeiras; e, c) subordina processos e cadeias, como a alimentar, com vistas ao controle econômico e político da sociedade.

Este determinante de acumulação por subordinação ampliada constrói uma ideologia onde o cidadão enxerga-se mais como um consumidor de alimentos do que como um cidadão (com soberania alimentar). Além disso, uma ideologia que não permite ao cidadão enxergar-se como uma vítima da injustiça alimentar. Esta ideologia constitui-se como dois paradigmas e formas de ser no mundo que são paradoxais e que refletem os conflitos de poder entre as elites controladoras do

⁷¹⁰ Como a Nestlé, a Danone, a Kelloggs, a Unilever, a Mondelez, a Mars, a Coca-Cola, a PepsiCo, a “Associated British Foods - ABF”, o grupo Cassino, a General Mills, a Monsanto, a Bayer. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-37710637#:~:text=Por%20meio%20dela%2C%20discute%20as,%2C%20General%20Mills%20e%20Kellogg's.>>>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁷¹¹ Cf. POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens econômicas e políticas do nosso tempo. São Paulo: Almedina Brasil, 2012.

⁷¹² Cf. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: Ensaios sobre a revolução no século XXI. 1. ed., São Paulo: Boitempo, 2017. p. 144. Confira também: RIBAS, L. F. O. “Cercamentos” do “Comum” no direito humano à alimentação adequada no contexto da globalização. In: **Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**. Vol. 2, nº 2, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28834/17613>>. Acesso em: 01 set. 2020.

SAAB e os cidadãos mais vulneráveis, vítimas da injustiça alimentar.⁷¹³ As políticas que tratam os cidadãos como consumidores de alimentos, do ponto de vista antropológico, atomizam a pessoa no contexto político e reforçam o individualismo exacerbado. É uma ação de desconstrução política. Já a perspectiva da soberania alimentar reporta ao núcleo central do comum da alimentação: alimentação é um ato político e coletivo porque envolve o todo (desde a produção até o consumo) e desperta a consciência crítica e o engajamento em ações de justiça alimentar que fortalecem a relação de poder constituinte (soberano) com os alimentos e com a própria alimentação.

Em suma, deste momento em diante passa-se a analisar os determinantes econômicos. Adota-se como pressuposto para a leitura das próximas duas seções do capítulo que: a) o SAAB, enquanto uma rede de atores econômicos (nacionais e transnacionais) é a rede de atores responsáveis pelos determinantes econômicos dos instrumentos da justiça alimentar; b) que o “*modus operandi*” adotado pelo SAAB, para acumular o capital por subordinação ampliada e aprofundada, é reduzir os alimentos à dimensão unilateral de “*commodity*”, para exercer o controle político sobre o DHAA, sobre a PSAN e, como consequência, sobre a soberania alimentar.

4.1. Dos determinantes econômicos na cadeia do sistema alimentar

Desta seção em diante analisa-se os determinantes econômicos do DHAA promovidos na cadeia do sistema alimentar. Destaca-se em especial a acumulação por subordinação.⁷¹⁴ Para Machado e Filho estes método foi intensificado no país com a revolução verde⁷¹⁵ que se apoia em três princípios para criar a subordinação

⁷¹³ Processo que ocorre em forma de ideologização e construção social simbólica para reforçar o controle político do SAAB sobre os cidadãos e sobre a soberania alimentar. Neste sentido, confira a dissertação de: CHÃ, A. M. **Agronegócio e indústria cultural**: Estratégias das empresas para a construção da hegemonia. Dissertação de Mestrado. 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 207p.

⁷¹⁴ De acordo com Porto e Siqueira: “*A noção de subordinação da pequena produção ao capital fortaleceu-se no decorrer dos anos 80, à medida que se estruturou um novo modelo de acumulação, caracterizado pelo estabelecimento e pela posterior consolidação dos Complexos Agroindustriais, com a consequente intensificação do processo de integração indústria-agricultura*”. Cf. PORTO, M. S. G.; SIQUEIRA, D. E. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. In: PORTO, M. S. G. (org.). **Politizando a Tecnologia no Campo Brasileiro**: dimensões e olhares. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997. P. 33.

⁷¹⁵ Para uma análise crítica da revolução verde e a apropriação capitalista, leia: ANDRADES, T. O. Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. In: **CES Revista**, Vol. 21. Juiz de Fora, 2007. P. 43-56. Disponível em: <https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf>.

e custos para o camponês e para os cidadãos.⁷¹⁶ Estes princípios são concretizados com a utilização de:

fertilizantes de síntese química – ureia, superfosfatos, cloreto de potássio e tantos outros -, venenos contaminantes da vida humana e da vida do ambiente (agrotóxicos) e as monoculturas que destroem a biodiversidade e, conseqüentemente, os biomas. Ou seja, para criar novas fontes de reprodução do capital, que é, finalmente, o objetivo dos detentores do controle dessas indústrias, o capital financeiro internacional.⁷¹⁷ (sic) (grifo nosso)

Em países com vasto território⁷¹⁸ e terras agricultáveis⁷¹⁹ como o Brasil, o sistema alimentar é controlado pelo agronegócio. Segundo Davis e Goldberg o agronegócio consiste no envolvimento das operações de produção, armazenagem, processamento e distribuição das “*commodities*” até o consumidor final. A relação intrínseca entre os elementos da cadeia denomina-se como sistema agroindustrial.⁷²⁰ Os autores propõem que o sistema agroindustrial é uma estrutura vertical de produção que integra o “*produto*” primário produzido nas fazendas até chegar ao consumidor final. A próxima figura ilustra a tese de David e Goldberg.

Acesso em: 11 set. 2020. MOREIRA, R. J. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. In: **Estudos, Sociedade e Agricultura**. 15 out. 2000: P. 39-52.

⁷¹⁶ Cf. MACHADO, L. C. P.; FILHO, L. C. P. M. **A dialética da agroecologia**: Contribuição para um mundo com alimentos sem veneno. 2ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2014. P. 61.

⁷¹⁷ **Ibid.**

⁷¹⁸ De acordo com o IBGE, para a superfície do Brasil foi calculado o valor de 8.510.295,914 km², publicado no DOU nº 94 de 19/05/2020, conforme Portaria nº 177, de 15 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 09 set. 2020.

⁷¹⁹ Em 2017 o IBGE realizou um Censo Agropecuário. Neste, os dados revelam: a) o avanço do agronegócio, em detrimento da agricultura familiar (diminuição de 9,5% no número de estabelecimentos da agricultura familiar); e, b) o avanço da concentração de terras pelos agrolatifundiários (crescimento de 35%). Em 2006, quando havia sido realizado o Censo anterior, as terras destinadas à atividade agropecuária ocupavam 39% do território nacional, com tamanho médio de 64 hectares por proprietário. Em 2017, 41% do território passou a ser ocupado por terras agricultáveis, com tamanho médio de 69 hectares. Um dado a ser destacado no Censo é que, com relação ao número de estabelecimentos agrícolas, 77% são vinculados à agricultura familiar. Mas, quando se analisa a extensão, a maioria das terras, 77% estão sob o controle do agronegócio. No que diz respeito à renda, a receita dos estabelecimentos da agricultura familiar cresceu 16%, enquanto nos demais foi de 69%. Outros dados relevantes do Censo são relativos ao aumento do uso de agrotóxicos em 20%, entre 2006 e 2017 e, a expansão das fronteiras agrícolas. Disponível em: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário de 2017**. Brasília: IBGE, 2017.

⁷²⁰ Confira a obra que é considerada como a primeira a ter definido o conceito de “*agronegócio*”: DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A Concept of Agribusiness**. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Boston MA: Harvard University, 1957. 136p.

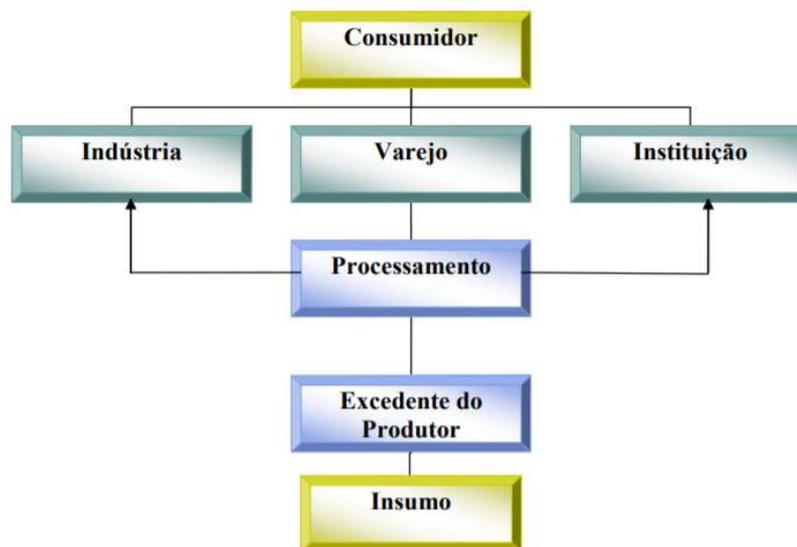


Figura 6 - Detalhamento da inter-relação da cadeia agroindustrial - Fonte: Sistema Agroindustrial (Adaptado de Zylbersztajn, 1996)⁷²¹

Os determinantes econômicos do agronegócio são implementados na cadeia do sistema alimentar pela rede de empreendimentos do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Batalha entende que o SAAB pode ser visto como um conjunto de seis grupos de atores econômicos diferentes: agricultura e pesca, indústrias agroalimentares, distribuição agrícola e alimentar, consumidor final, comércio internacional e indústria e serviços de apoio.⁷²² Em sua tese de doutorado, Goldfarb analisa os determinantes econômicos do SAAB, através de uma única empresa, no caso, a “Cargill”. A próxima figura ilustra os determinantes econômicos promovidos por esta empresa.⁷²³

⁷²¹ ZYLBERSZTAJN, D. **Governance Structures and Agribusiness Coordination: a Transaction Cost Economics Based Approach.** Division of Research in Domestic and International Agribusiness Management. Graduate School of Business Administration. Boston MA: Harvard School, Vol. 12, p. 245-310, 1996.

⁷²² BATALHA, M. O. Gestão do sistema agroindustrial: a formação de recursos humanos para o agribusiness brasileiro. In: **Gest. Prod.** [online]. Vol. 2, nº 3, São Carlos, Dec. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X1995000300006>. Acesso em: 06 set. 2020.

⁷²³ Cf. GOLDFARB, Y. **Financeirização, poder corporativo e expansão da soja no estabelecimento do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o caso da Cargill.** (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2013. 212p. Id. **A agricultura a partir do neoliberalismo: financeirização, poder corporativo e as ameaças à segurança alimentar.** In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 127-140.

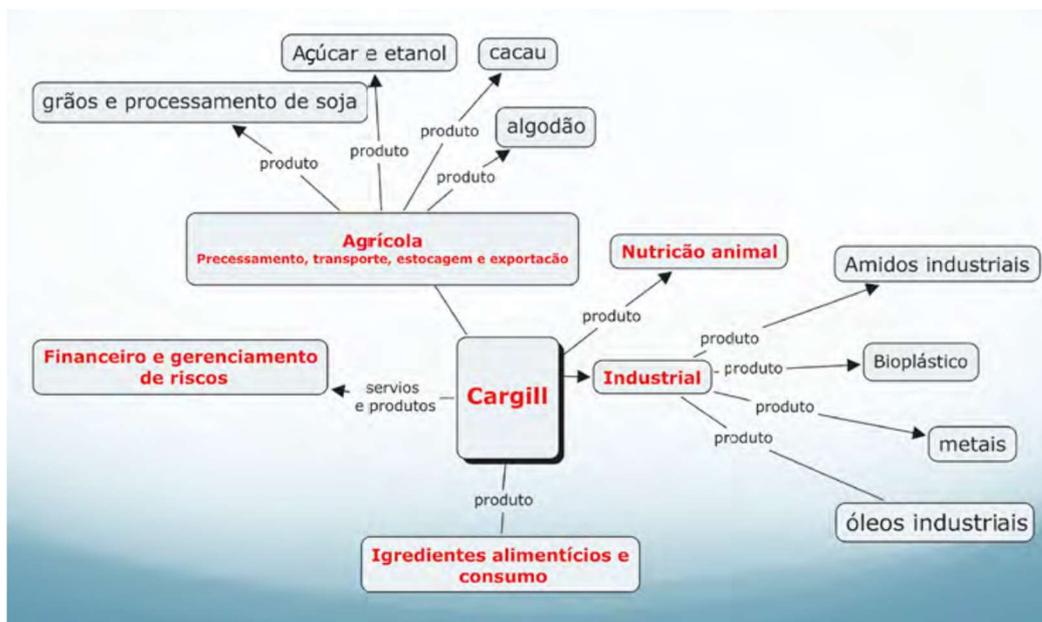


Figura 7 – Teia de relações da Cargill - Fonte: Goldfarb (2019)

Para Zylbersztajn os produtores rurais são o elo mais fraco da cadeia e as indústrias alimentícias o mais forte. Primeiro, o autor salienta que as adversidades climáticas, aliadas às oscilações constantes dos preços das principais “*commodities*” são algumas das explicações para a falta de controle das condições primordiais de produção no campo. Depois, aquele explora as implicações de uma indústria alimentícia concentrada em relação às propriedades rurais.⁷²⁴ Além disso, as barreiras tarifárias, o incentivo tecnológico, dependente de políticas governamentais por apresentar baixa rentabilidade e o poder de mercado das indústrias,⁷²⁵ são determinantes importantes para explicar a transferência de renda dos produtores rurais, com uma estrutura competitiva, para o elo mais concentrado e organizado da indústria.⁷²⁶

Farina propõe compreender a dinâmica da acumulação do capital através de uma abordagem institucionalista nas teorias dos custos de transação e da organização industrial porque, a partir do momento em que os agentes utilizam mecanismos de mercado para realizar transações comerciais entre os elos dessa

⁷²⁴ ZYLBERSZTAJN, D. **Op. Cit.** 1996. P. 245-310.

⁷²⁵ Recomenda-se, para um aprofundamento do espectro ideológico da consolidação de poder da indústria agroalimentar junto à sociedade, a dissertação já citada: CHÁ, A. M. **Op. Cit.** 2018. 207p.

⁷²⁶ No Brasil esta forma de controle da produção através deste tipo de determinante econômico vê-se tanto nas atividades de produção vinícola quanto de grãos, insumos para produção de sucos e leite, por exemplo. Sobre o controle da indústria rural, ver: FILHO, J. F.; CAMPOS, F. R. A indústria rural no Brasil. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 41, nº 04. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032003000400007&script=sci_arttext>. Acesso em: 06 set. 2020.

cadeia, insurgem custos de realização e elaboração de contratos entre as partes. Isto se deve ao ambiente de incerteza e a assimetria de informação. Para a autora: “*Sistemas agroindustriais são nexos de contratos que viabilizam as estratégias adotadas pelos diferentes agentes econômicos envolvidos nas várias dimensões do agronegócio*”.⁷²⁷ Para Goldberg, os contratos são substituídos pela integração vertical. Isto se deve à possibilidade de redução dos custos de transação através da expansão dos negócios do mercado. Quanto maior o número de transações necessárias e maiores as especificidades dos ativos envolvidos, maior o interesse do agronegócio em integrar as suas operações.⁷²⁸

Assim, a busca pela competitividade dentro dessa cadeia gera um processo de busca por otimização de custos (de produção e transação) e ampliação de lucros. É o que pode explicar como os determinantes econômicos atuam nas diversas etapas da cadeia, através da constituição de uma rede entre produtores do campo e as indústrias, visando a otimização dos custos da produção e da transação, por meio da exploração de meios como a terra, os trabalhadores e os próprios alimentos.

4.1.1. Na produção

Propõe-se iniciar a análise dos determinantes econômicos pela gênese da cadeia do sistema alimentar, na produção.

Conforme já salientado, em 2022, o Brasil já está entre os maiores produtores de alimentos do planeta⁷²⁹ e já ocupa o primeiro lugar na produção de diversos grupos de alimentos, no campo ou nas indústrias.⁷³⁰

⁷²⁷ Cf. FARINA, E. M.M.Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. In: **Gest. Prod.** [online]. 1999, vol.6, n.3, pp.147-161. ISSN 0104-530X. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X1999000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X1999000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 06 set. 2020.

⁷²⁸ Cf. GOLDBERG, R. A. **Agribusiness Coordination: A Systems Approach to the Wheat, Soybean, and Florida Orange Economics**. Division of Research, Graduate School of Business and Administration. Boston, M.A: Harvard University, 1968.

⁷²⁹ Disponível em: <<https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/16666472/brasil-sera-um-dos-maiores-exportadores-de-alimentos-preve-fao>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁷³⁰ Importa salientar que a indústria de processamento de alimentos também faz parte da indústria do agronegócio e aquela pode ser dividida em comerciantes e processadores de “*commodities*” de alimentos e fabricantes de bebidas. São exemplos de empresas do SAAB que trabalham neste modelo a “*Brazil Foods*” - BRF (resultado da fusão entre as já gigantes empresas Sadia e Perdigão). Há inúmeras outras que poderiam ser citadas como os grupos: 3 Corações, AMBEV, Arcor, Bauducco, Bela Vista, Bimbo Brasil, Castelo Coamo, DuCoco, Forno de Minas, entre tantos outros. Embora haja alguma sobreposição entre esses dois grupos, o que não é surpreendente, dada a quantidade de integração que existe, muitas das maiores empresas com base em “*vendas agrícolas*”

Os determinantes econômicos variam de acordo com o regime alimentar implementado. O agronegócio controla o modelo liberal-produtivista.⁷³¹ Regime alimentar também pode ser definido como um instrumento analítico para compreender o modo como a cadeia alimentar interliga e transforma as diversas culturas mundiais por meio da mercantilização. Este conceito foi formulado por Friedmann, em 1987, com base em uma pesquisa sobre a ordem alimentar internacional após a Segunda Guerra Mundial.⁷³²

A título mais acadêmico e de delimitação de conceitos para a interpretação das categorias que aqui são utilizadas e por tratarem-se de categorias de campos diversos do Direito, importa aqui distinguir os conceitos de “*sistemas alimentares*” e de “*ordens alimentares*”. O conceito de sistemas alimentares designa todos os processos/ciclos (econômicos, políticos e jurídicos) relacionados à alimentação. Este conceito tradicionalmente está relacionado à produção, à distribuição, ao acesso e ao consumo de alimentos.⁷³³ Já ordens alimentares, segundo Niederle e Wesz Júnior, é uma chave de leitura do sistema agroalimentar como campo de

são distintas das maiores empresas com base em “*vendas de alimentos*”. Trinta empresas transnacionais dentro dessas duas categorias de processadores de alimentos têm vários níveis de poder de mercado e influência, dependendo em parte da “*commodity*”. Ambas as categorias de empresas têm um papel importante com respeito quanto ao direito humano à alimentação adequada e variam em como e em que medida o fazem. Cf. VV.AA. edited by: CORDES, K. Y.; SCHUTTER, O. **Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalization**. Oxford and Portland/Oregon: Hart Publishing, 2011.

⁷³¹ Friedmann e McMichael classificam três períodos de regimes alimentares: 1. O chamado primeiro regime alimentar, constituído no período final da hegemonia britânica (1870 - 1914); 2. O segundo regime alimentar, correspondendo ao período ‘fordista’ centrado na hegemonia americana no pós II Grande Guerra (1947-1973); 3. O terceiro regime alimentar que chama de período do modelo ‘liberal-produtivista’ correspondendo ao momento atual da globalização financeira, a partir do final da década de 1980. FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and State System. In: **Sociologia Ruralis**, v.29, n.2, p.93-117. 1989. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228030823_Agriculture_and_the_State_System_The_Rise_and_Decline_of_National_Agriculture>. Acesso em: 13 ago. 2020.

⁷³² Cf. FRIEDMANN, H. The political economy of food: a global crisis. In: **New Left Review**, 197, 1993. P. 29-57. MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. 1. ed. São Paulo; Porto Alegre: UNESP; Editora da UFRGS, 2016. P. 1; 7. Outros autores como Patel denominam a mesma realidade como “*sistemas alimentares*”. Cf. PATEL, R. **Stuffed and Starved: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System**. London: Portobello Books Ltd., 2008. 448p.; GIMÉNEZ, E. H.; PATEL, R. **Food Rebellions! Crisis and the Hunger for Justice**. Oxford: Fahamu Books & Pambazuka Press, 2009. 260p. Id. **Food Rebellions! Forging Food Sovereignty to Solve the Global Food Crisis**. Oxford: Fahamu Books & Pambazuka Press, 2009. 644p.

⁷³³ VV.AA. Sistema alimentar: um estudo comparativo de sistemas produto-serviço para produção, distribuição e comercialização de alimentos. In: **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Vol. 11. Curitiba, 2019. Epub Dez 09, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692019000100282&script=sci_arttext>. Acesso em 13 ago. 2020. Ver também: <<https://idec.org.br/sistemasalimentares#:~:text=Sistemas%20alimentares%20envolvem%20todos%20os,at%C3%A9%20sua%20prepara%C3%A7%C3%A3o%20e%20consumo.>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

estudo e objeto de investigação interdisciplinar. Na evolução do sistema agroalimentar brasileiro são identificadas seis ordens: a comercial, a industrial, a financeira, a doméstica, a cívica e a estética. Ainda, segundo os mesmos autores:

(...) elas possuem fronteiras permeáveis, por onde atores e objetos circulam, dinamizando processos de crítica, contestação, aliança e mudança decisivos para desestabilizar a legitimidade e o enraizamento do ordenamento social estabelecido e institucionalizar novas ordens. Assim, as incertezas do ambiente vão sendo reduzidas e as expectativas dos atores estabilizadas, permitindo que os mercados agroalimentares possam operar continuamente no tempo através das oscilações de conjuntura.⁷³⁴

Neste ponto, em termos de recorte epistemológico, importa observar os determinantes econômicos que a ordem industrial promove em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Como salientado por Niederle e Wesz Júnior, sobre a ordem industrial:

Entre as décadas de 1990 e, sobretudo, a partir dos anos 2000, observa-se uma reconfiguração da ordem industrial através de quatro frentes: uma nova onda de inovações tecnológicas integradas (agrotóxicos e transgênicos como o 'Round Up', tratores ou pulverizadores com computadores e sistemas de informação embarcados como a agricultura de precisão etc.); mudanças nas dietas e hábitos de consumo da população ligadas ao crescimento da classe média dentro e fora do país (alimentos ultraprocessados, revolução dos supermercados, restaurantes de comida a quilo e de fast food); expansão da fronteira agropecuária para novas áreas, puxada principalmente pela soja, a cana e o gado na esteira do 'boom' das 'commodities' (...); e fusões, aquisições e 'joint ventures' de empresas, levando a concentração e transnacionalização do sistema agroalimentar sob a liderança do capital estrangeiro na maioria dos setores (máquinas e implementos, fertilizantes, sementes e agrotóxicos, 'trading' de 'commodities', alimentos processados), com alguns poucos setores onde o capital nacional se destaca (bebidas e cervejas, papel e celulose e carnes e proteína animal).⁷³⁵

Abaixo, ilustrativo é a figura que Holt-Giménez apresenta sobre o regime alimentar vigente “*versus*” o que ele denomina como “*movimento alimentar*”. Esta tabela ajuda a visualizar e compreender as políticas, os modelos de produção e os enfoques, caso fosse possível pensar em uma transição alimentar do modelo corporativo para o da soberania alimentar.⁷³⁶

⁷³⁴ NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018. P. 23.

⁷³⁵ **Ibid.** P. 23.

⁷³⁶ Cf. HOLT-GIMÉNEZ, E. **Crisis Alimentarias, movimiento alimentario y Cambio de Régimen**. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 117-126.

Políticas, modelos de producción y enfoques				
	Régimen Alimentario Corporativo		Movimiento Alimentario	
POLÍTICAS	NEOLIBERAL	REFORMISTA	TRANSICIÓN	TRANSFORMACIÓN
<i>Discurso</i>	<i>Empresa alimentaria</i>	<i>Seguridad alimentaria</i>	<i>Justicia alimentaria</i>	<i>Soberanía alimentaria</i>
Principales organizaciones	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial); FMI, OMC; USDA; Ley sobre Seguridad Alimentaria Global; Revolución Verde; Desafíos del Milenio; Heritage Foundation; Chicago Global Council, Bill and Melinda Gates Foundation; ONE Campaign.	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial); FAO; Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible; Federación Internacional de Productores Agrícolas; Comercio Justo <i>ortodoxo</i> ; Slow Food; algunos Consejos de Política Alimentaria; la mayoría de los bancos de alimentos y de los programas de ayuda.	Comercio Justo alternativo y muchos grupos de Slow Food, diversos colectivos del Community Food Security Movement; CSAs; muchos Consejos de Política Alimentaria y jóvenes dentro de los movimientos por la justicia y la alimentación; sindicatos y organizaciones de trabajadores rurales.	Vía Campesina, Comité Internacional de Planificación sobre la Soberanía Alimentaria; Marcha Mundial de las Mujeres; numerosos movimientos por la Justicia Alimentaria y en defensa de los derechos.
<i>Orientación</i>	<i>Transnacional</i>	<i>Desarrollo</i>	<i>Empoderamiento</i>	<i>Derechos adquiridos</i>

Tabela 5 – Regime Alimentar x Movimento Alimentar Parte 1 - Fonte: Holt-Giménez (2019)

Importante destacar nesta taxonomia feita por Holt-Giménez que conselhos de política alimentar estão classificados dentro de um discurso de segurança alimentar que, por sua vez, é enquadrado em uma política reformista (de desenvolvimento). Tudo isto em um quadro de regime alimentar corporativo. Ato contínuo, a predominância de uma perspectiva associada ao “movimento alimentar” conduz a uma transição implementada pelos atores sociais e movimentos de justiça alimentar (salientando aqui que Holt-Giménez trabalha com a perspectiva norte-americana de justiça alimentar). A orientação do discurso de justiça alimentar é de empoderamento (político). Este processo conduz à transformação do regime por meio do exercício da soberania alimentar que tem como orientação os direitos adquiridos.

Na segunda parte da tabela, Holt-Giménez explora os modelos e os enfoques da crise alimentar sob as perspectivas do regime alimentar corporativo e dos movimentos alimentares:

Políticas, modelos de producción y enfoques (continuación)				
	Régimen Alimentario Corporativo		Movimiento Alimentario	
POLÍTICAS	NEOLIBERAL	REFORMISTA	TRANSICIÓN	TRANSFORMACIÓN
MODELO	Sobreproducción; Concentración empresarial; Mercados desregulados y monopolios; Monocultivos (incluso orgánicos); OGM (organismos genéticamente modificados); Agrocombustibles; consumo masivo mundial de alimentos industriales; eliminación de la agricultura campesina y familiar y del comercio local.	Certificación de nichos de mercado (por ejemplo: orgánico, justo, local, sostenible); mantener los subsidios agrícolas en el Norte; Mesas redondas «sostenibles» para los agrocombustibles, la soja, los productos forestales, etc.; reforma agraria basada en el mercado.	Alimentos locales producidos agroecológicamente; inversión en las comunidades desprotegidas; nuevos modelos comerciales y planes comunitarios para beneficiar la producción, el procesamiento y la venta al detalle; mejores salarios para los trabajadores rurales; economía solidaria; acceso a la tierra; regulación de los mercados y del abastecimiento.	Desmantelamiento del monopolio transnacional agroalimentario; paridad; reforma agraria redistributiva; derechos comunitarios al agua y las semillas; sistemas alimentarios centrados en la región; democratización del sistema alimentario; medios de supervivencia sostenibles; protección ante el dumping y la sobreproducción; recuperación de la agricultura campesina gestionada agroecológicamente, para distribuir la riqueza y reducir el calentamiento global.
Enfoque de la crisis alimentaria	Aumento de la producción industrial; monopolios transnacionales desregulados; acaparamiento de tierras; expansión de los OGM; sociedades público-privadas; Liberalización de mercados; ayuda alimentaria internacional. Documento guía: Informe sobre Desarrollo 2009 del Banco Mundial.	Igual que el neoliberal, pero aumentando la producción campesina media y algo de ayuda alimentaria local; más ayuda a la agricultura, pero condicionada a los OGM y los cultivos «biofortalecidos/ resistentes al clima». Documento guía: Informe sobre Desarrollo 2009 del Banco Mundial.	Derecho a la alimentación; mejores redes de seguridad; alimentos de origen local y producidos sosteniblemente; desarrollo agrícola de carácter agroecológico. Documento guía: IAASTD (Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y Tecnología Agrícolas para el Desarrollo).	Soberanía alimentaria como derecho humano; producción local y sostenible; culturalmente apropiada y controlada democráticamente; centrado en las negociaciones dentro del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (ONU). Documentos guía: Marco Global para la Acción del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial (ONU); IAASTD: Declaración de los Movimientos Sociales/ONG/OSC Foro Paralelo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria Roma, 13 al 17 de noviembre de 2009.

Tabela 6 – Regime Alimentar x Movimento Alimentar Parte 2 - Fonte: Holt-Giménez (2019)

Estas tabelas podem auxiliar não somente à academia, mas principalmente à militância, a situar-se no atual contexto político em que se encontram os enfoques, as políticas e os modelos de produção de alimentos e, como consequência destes, o regime alimentar e a situação de injustiça alimentar provocada por ele no país.

No Brasil, o regime alimentar corporativo com política neoliberal predomina devido à força dos empreendimentos, políticas e volume financeiro do agronegócio no Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Para se ter uma noção do

fator de pressão que o agronegócio⁷³⁷ exerce sobre a balança comercial brasileira, segundo a nota técnica publicada em 06 de março de 2020 pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Esalq/USP, em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e com a Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz (Fealq), o PIB do agronegócio brasileiro cresceu 3,81%, no ano de 2019, comparado com o ano anterior. Em 2020, o PIB do agronegócio representou 21,4% do PIB nacional.⁷³⁸ O boletim da CNA, de 13 de março de 2020, informou que o Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária atingiria R\$ 706,8 bilhões em 2020, um crescimento de 10,6% comparativamente ao ano anterior.⁷³⁹ A título de comparação, segundo o IBGE, o crescimento do PIB brasileiro, no consolidado de 2019, foi de apenas 1,1%.⁷⁴⁰ Saliente-se que a produção de alimentos no agronegócio é voltada, por exemplo, no caso da soja, para a produção de ração animal e para a política agroenergética, como no caso de biomassas como a cana-de-açúcar, o pinhão, o dendê e o babaçu.⁷⁴¹

Segundo a Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) o faturamento da indústria de alimentos, em 2018, registrou 39% de acréscimo em relação às vendas registradas em 2013. O faturamento desta indústria chegou a 10% do PIB brasileiro. Segundo Vivero-Pol:

A indústria do alimento, o que inclui o cultivo, a produção de comida e bebida, além da distribuição – do varejo às refeições individuais – foi avaliada entre 4 e 5,7 trilhões de dólares em 2008-09 e estima-se seu

⁷³⁷ As atividades econômicas promovidas pelo agronegócio podem ser caracterizadas determinantes para a inefetividade dos instrumentos da justiça alimentar, pois: 1. concentram a maior quantidade de meios de produção de alimentos como terras, insumos agrícolas [desde organismos geneticamente modificados (OGM), à fertilizantes, agrotóxicos, ferramentas e máquinas] e a exploração dos trabalhadores; 2. organiza-se em formas de grupos de pressão como a frente parlamentar do agronegócio (FPA) para implementar uma agenda de interesses privados, na agenda pública; 3. Influem sobre a balança comercial através da produção – sem a devida regulação e controle - de alimentos e, por sua vez, participa do processo de definição de políticas de comércio exterior e até cambial; 4. Beneficiam os investidores do agronegócio através do valor especulativo (dos minicontratos futuros) dos alimentos, através das “*commodities agrícolas*”, na bolsa de valores.

⁷³⁸ Disponível em:

<https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/sut.pib_dez_2020.5mar2020vf.pdf>.

Acesso em: 29 abr. 2020.

⁷³⁹ Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/Comunicado-VBP-13mar.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

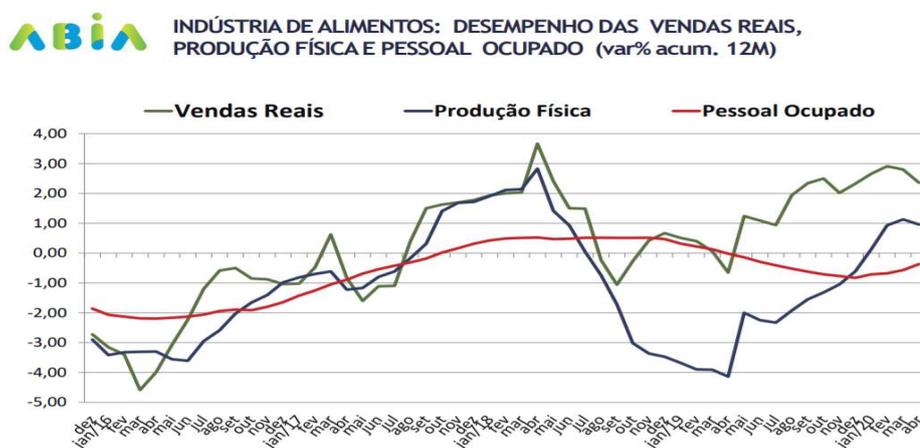
⁷⁴⁰ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

⁷⁴¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/agroenergia/agroenergia-no-brasil>>. Acesso em: 29 abr. 2020. Ver também o presente artigo: FERREIRA, H. C. A questão alimentar e a agricultura brasileira na era da biomassa. In: **Revista IDEAS (Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)**. Vol. 9, nº 1, 2015. P. 1-26. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7517421.pdf>>. Acesso em 07 set. 2020; CLOOTS, A. S. **Biofuels and the Right to Food**. In: VV.AA. Edited by DE SCHUTTER, O.; CORDES, K. Y. **Op. Cit.** 2011.

crescimento para 7 trilhões de dólares até 2014. O dispêndio total de importação global de alimento em 2011, isolado, totaliza o impressionante valor de 1,3 trilhão de dólares, enquanto os preços internacionais da agricultura permanecerão significativamente mais elevados do que os valores verificados no pré-crise ao menos pela próxima década.⁷⁴²

O Estado é um parceiro ativo na implementação do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Lelis e Clark constataram que as intervenções das políticas econômicas estatais no setor agrícola foram meramente utilitaristas. Eles entendem como utilitaristas as políticas que se preocupam tão somente com o resultado positivo no balanço econômico, que quantificam e permitem a barganha de direitos, que ignoram questões que não podem ser matematizadas como determinados direitos fundamentais.⁷⁴³

Abaixo, chama a atenção a pesquisa conjuntural publicada pela ABIA (Associação Brasileira da Indústria de Alimentos) em 2020, que demonstrava que o desempenho (financeiro) das vendas reais era maior do que a produção física (de alimentos) e o número de pessoal empregado.⁷⁴⁴ O que designa a acumulação e o aumento do lucro do SAAB mesmo em um contexto de crise sanitária e econômica.



Fonte: Pesquisa Conjuntural da Indústria de Alimentos ABIA

Infográfico 11 – Indústria de Alimentos: Desempenho das vendas reais, produção física e pessoal ocupado (variação percentual do acumulado de 12 meses) - ABIA (2020)

⁷⁴² VIVERO-POL, J. L. **Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar.** In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 41-90.

⁷⁴³ Cf. LELIS, D. A. S.; CLARK, G. **Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a constituição brasileira.** In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 140-170.

⁷⁴⁴ Disponível em: <<https://www.abia.org.br/downloads/PesquisaConjuntural-maio-2020.pdf>> Acesso em: 12 set. 2020.



Pesquisa Conjuntural da Indústria de Alimentos
Levantamento ABIA-Brasil

Referência Maio/2020	Variação mensal (%)			Variação acumulada (%)	
	Sazonalizada	Dessazonalizada	12 meses	Ano	Últimos 12 meses
1 Faturamento Total	18,63		12,84	7,01	6,49
1.1 Faturamento Real (1)	17,38	18,45	4,01	-0,44	0,47
1.2 Faturamento Real (2)	19,09	20,10	10,76	3,80	3,17
1.2 Vendas Reais(3)	18,21	19,03	5,48	0,91	2,04
2 Produção Física (Volume)	18,14	18,85	4,25	3,27	0,52
3 Pessoal Ocupado (Número)	-0,08	0,24	0,96	0,60	-0,18
4 Total de Salários Pagos	0,52		5,04	4,66	3,79
4.1 Total de Salários Reais (4)	0,77	1,06	2,93	1,41	0,50
5 Salário Médio Nominal	0,60		4,04	4,04	3,96
5.1 Salário Médio Real (4)	0,85	0,89	1,95	0,81	0,68
6 Ocupação da Capacidade Instalada (5)	74,89	73,71			

(1) Deflator IGP-DI (FGV)

(2) Deflacionado pelo IPCA (IBGE)

(3) Deflator: Fipe alimentos industrializados e semi-elab. (70%) e IPCA alim. fora do lar - IBGE (30%)

(4) Deflacionado pelo INPC-IBGE

(5) Refere-se ao nível de utilização da capacidade instalada no mês, expressa em porcentagem

OBS: Os dados das tabelas referem-se a variações percentuais dos resultados do mês de referência em relação ao mês anterior (1ª e 2ª colunas); em relação ao mesmo mês do ano anterior (3ª coluna), acumulados de janeiro até o mês de referência em relação à idêntico período do ano anterior (4ª coluna) e acumulado nos últimos doze meses em relação aos doze meses imediatamente anteriores (5ª coluna).

Fonte: ABIA (Associação Brasileira da Indústria de Alimentos)

Tabela 7 - Pesquisa Conjuntural da Indústria de Alimentos (Levantamento ABIA-Brasil) –Fonte: ABIA (2020)

Neste contexto, entre os principais problemas de justiça alimentar a serem enfrentados no país, está a secular pressão antrópica produzida pelos representantes do agronegócio, em torno dos territórios de reserva e de comunidades tradicionais,⁷⁴⁵ para a produção agrícola ou agropecuária⁷⁴⁶ e a destruição dos principais biomas existentes no país.

Segundo a ONG “*World Wild Fund for Nature*”, conhecida como “*WWF*”:

A produção de alimentos, tanto para alimentação animal e humana, é uma das atividades que mais utiliza recursos naturais como água, energia, minerais e terra. Ela detém um terço da superfície terrestre e representa quase 70% do consumo de água, sendo a principal causa do

⁷⁴⁵ Para Santilli, são comunidades tradicionais: “*Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolveram modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos. São exemplos de populações tradicionais, para esses autores: açorianos, babaqueiros, caboclos/ribeirinhos, caiçaras, caipiras/sitiantes, campeiros (pastoeiro), jangadeiros, pantaneiros, pescadores artesanais, praieiros, quilombolas, sertanejos/vaqueiros e varjeiros (ribeirinhos não-amazônicos)*” Cf. SANTILLI, J. **Os direitos indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: NDI; Sergio Antonio Fabris, 1993.

⁷⁴⁶ A convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário, garante o direito de consulta prévia às comunidades indígenas e quilombolas antes de qualquer intervenção em seus territórios. No entanto, são as comunidades mais atacadas pelo agronegócio. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-agronegocio-nao-aceita-perder-espaço-para-os-indios/>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

desmatamento, da perda de biodiversidade no planeta e a segunda maior emissora de Gases do Efeito Estufa.⁷⁴⁷ (sic)

O Relatório Planeta Vivo da “WWF”, de 2016, concluiu que se não houver uma mudança na forma de produzir alimentos e obter na natureza os recursos para sustentar o atual modo de vida, a biodiversidade global poderá decair 67% nos próximos anos. O Brasil tem papel fundamental nessa transição porque tem a maior taxa de desmatamento anual do planeta⁷⁴⁸ e está associada aos cercamentos das terras que visam expandir as fronteiras agrícolas, com novas terras cultiváveis, à custa da biodiversidade do país. O infográfico produzido pela WWF, abaixo, demonstra a participação dos biomas na produção de alimentos na forma de *commodities*.⁷⁴⁹



Infográfico 12 – Participação dos biomas na produção de commodities - Fonte: WWF (2016)

⁷⁴⁷

Disponível

em:

https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/brochura_agricultura_digital_otimizado_1.pdf.

Acesso em: 07 set. 2020.

⁷⁴⁸ O monitoramento é feito pelo PRODES (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite) que é coordenado pelo INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). Em 2019 a estimativa de corte raso foi de 9.762 km². Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294>. Acesso em: 07 set. 2020.

⁷⁴⁹

Disponível

em:

https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/brochura_agricultura_digital_otimizado_1.pdf.

Acesso em: 07 set. 2020.

Como salientado por Brown, no prefácio da obra “*Outgrowing the Earth*”, o Brasil é, de fato, o único país com potencial para expandir terras agrícolas. Mas quais serão as consequências ambientais de continuar a limpar e arar as vastas áreas dos biomas interiores? Os solos manterão o cultivo por quanto tempo ainda e por qual prazo? Não se considera o fato de que o desmatamento na Amazônia atrapalhará a reciclagem da chuva do Oceano Atlântico para o interior e mesmo para a costa do país? E quantas espécies de plantas e animais o Brasil vai permitir serem sacrificadas para expandir suas exportações de soja?⁷⁵⁰

Como se constata, os processos econômicos de subordinação de terras, de biomas e do meio ambiente, através da expansão das fronteiras agrícolas e da agroindústria é uma espécie corrente nesse processo que desconstitui os alimentos e a alimentação da sua dimensão de comuns para serem reduzidos cada vez mais à dimensão de mercadoria.

Esses processos de subordinação de terras relativos à expansão das fronteiras agrícolas fazem parte das análises da questão agrária. A questão agrária e alimentar e as soberanias fundiária e alimentar são intrinsecamente ligadas.⁷⁵¹ A compreensão dos determinantes econômicos remete à subordinação de terras, de sementes e da mão-de-obra dos trabalhadores rurais como alguns dos principais determinantes da desigualdade social e da injustiça alimentar no Brasil.⁷⁵² Neste sentido, pertinente são as afirmações de Paula e Gediel:

A estrutura agrária brasileira se caracteriza pela concentração da propriedade da terra desde sua origem. Na atualidade verifica-se a persistência de um padrão de expansão das grandes propriedades e o ‘engolimento’ da pequena propriedade rural, com a consequente desigualdade no processo de apropriação da terra e o aumento do abismo entre classes sociais.

Desta forma, uma das dimensões sociológicas da desigualdade social no Brasil refere-se à apropriação da terra e a formação extensiva de uma

⁷⁵⁰ Cf. BROWN, L. R. **Outgrowing the Earth: The Food Security Challenge in na Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures.** London, Sterling (VA): Earthscan, 2005. 254p.

⁷⁵¹ Recomenda-se a leitura dos estudos sobre agrarismos, enquanto expressões do poder das elites sobre os territórios e seus povos, no Brasil e na América Latina, organizado por Ribeiro e Secreto: Cf. RIBEIRO, V. V.; SECRETO, M. V. **Agrarismos: estudos de história e sociologia do mundo rural contemporâneo.** 1ª Edição. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017. 237p.

⁷⁵² Cf. PAULA, R.; GEDIEL, J. A. P. Questão agrária: entraves jurídico-processuais recorrentes e desigualdade social. In: **Revista Direito e Práxis.** Vol. 8, nº 4, Rio de Janeiro, Oct./Dec. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000402819&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 07 set. 2020. Ver também: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas.** Vol. 1, Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. P. 179-193.

estrutura latifundiária ancorada em alguns mitos pseudoconcretos, tais como da produtividade, do desenvolvimento econômico, do direito ilimitado de propriedade, dentre outros. Assim, no afã protetivo da propriedade da terra, erigem-se cercas de farpas concretas e jurídicas. Nesse passo, o Direito torna-se legitimador de um processo de apropriação privada da terra e instrumento de punição seletiva daqueles que atentam ousar contra a regulação e legislação imposta.⁷⁵³ (grifo nosso)

Quando Paula e Gediel citam os “*mitos pseudoconcretos*”, reportam-se aos argumentos propostos pelo agronegócio para a superação da fome e da insegurança alimentar no planeta. Segundo a principal corrente teórica do agronegócio, representada por Goldberg, a insegurança alimentar e a fome existem porque ainda não há: a) a devida produção (quantitativa) de alimentos; b) a quantidade de terras agricultáveis necessárias para o aumento desta produção; c) o incremento tecnológico dos insumos (para otimização das perdas e dos custos) na produção;⁷⁵⁴ e, por fim, d) medidas que reduzam o desperdício de alimentos.⁷⁵⁵ Estes argumentos são reproduzidos pelo agronegócio brasileiro.⁷⁵⁶

Ao contrário destes argumentos defendidos pelo agronegócio, entende-se que, quanto ao modelo de produção adotado pelo SAAB, que reduz os alimentos à “*commodities*” com vistas à ampliação do capital por subordinação, tem-se o presente pressuposto: *o modelo de produção de alimentos adotado pelo SAAB não é a solução, mas um dos principais determinantes estruturais do agravamento da insegurança, da injustiça alimentar e dos determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil.*

⁷⁵³ Cf. PAULA, R.; GEDIEL, J. A. P. **Art. Cit.** 2017.

⁷⁵⁴ Em artigo publicado na página eletrônica do “*Globo Rural*”, para justificar a necessidade da manipulação tecnológica dos insumos para a superação da fome, Josahkian argumenta: “*As terras estão cansadas e estariam mais não fossem os adubos nitrogenados, as novas técnicas de plantio, o melhoramento genético das espécies e o manejo racional dos fatores de produção, que juntos nos tiraram da rota de colisão com a fome absoluta. A equação cujos termos são, de um lado, alimentar a humanidade e, de outro, praticar uma agropecuária romântica de subsistência não se resolve nem com os mais sofisticados modelos matemáticos.*” Disponível em: <<https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2018/09/o-agro-e-seus-paradoxos-fome-e-producao-de-alimentos-no-mundo.html>>. Acesso em: 07 set. 2020.

⁷⁵⁵ Cf. GOLDBERG, R. A. **Op. Cit.** 2018. O desperdício é uma prática que será analisada no tópico relativo ao consumo.

⁷⁵⁶ Nesse sentido, confira o vídeo produzido por uma das maiores consultorias de agronegócio brasileiro, a “*Scot Consultoria*”, intitulado como: “*Segurança Alimentar e a produção mundial de alimentos*”. Nele, com o objetivo de explicar a existência da fome no mundo e as dificuldades que os países encontrarão para cumprir as metas do 2º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, o consultor reproduz os argumentos de Goldberg apontados acima. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LaTI_Ydo4ko&t=5s>. Acesso em: 12 set. 2020.

Esta tese tem por premissa que a questão agrária⁷⁵⁷ é fundamental para compreender os determinantes econômicos uma vez que ela envolve as análises da evolução das classes sociais no campo, do desenvolvimento das forças produtivas e do desenvolvimento das lutas sociais com a classe dominante agrária. Conforme salientado por Stédile, para cada uma destas análises há uma ampla literatura de pesquisas publicadas por historiadores, cientistas políticos e sociólogos.⁷⁵⁸

As pesquisas relativas à questão agrária analisam o processo histórico-econômico do projeto colonizador europeu, em especial o modelo agrário de capitanias hereditárias, com os respectivos ciclos de monocultura e escravidão, e como este gerou um passivo agrário, social e econômico que impacta diretamente o acesso aos alimentos no Brasil até hoje, através do neocolonialismo alimentar. Do ponto de vista da justiça alimentar, importa frisar: o modelo que transformou alimentos em “*commodities*”, desde a invasão europeia no Brasil, também transformou seres humanos em “*coisas*”. A escravidão nas Américas, cujas consequências econômicas e sociais são vividas pelos afrodescendentes do Brasil, até este momento, estão relacionadas com a matriz da agricultura que se implementou no país.^{759 e 760}

⁷⁵⁷ A categoria analítica de “*questão agrária*” é vasta e profunda. Por razões de delimitação não há a possibilidade de abordá-la aqui, na devida forma. Porém, é relevante que se indique seu aprofundamento para compreender melhor a “*questão alimentar*” no Brasil. A categoria pode ser trabalhada e interpretada de diversas formas, de acordo com a ênfase que se quer dar a diferentes aspectos do estudo da realidade agrária. Na literatura política, a categoria sempre esteve mais afeta ao estudo dos problemas que a concentração da propriedade da terra trazia ao desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada sociedade e sua influência no poder político. Na Sociologia, ela é utilizada para explicar as formas como se desenvolvem as relações sociais na organização da produção agrícola. Na Geografia, é comum a utilização da expressão “*questão agrária*” para explicar a forma como as sociedades, como as pessoas vão se apropriando da utilização do principal bem da natureza, que é a terra, e como vai ocorrendo a ocupação humana no território. Na História é aplicada para explicar a evolução da luta política e a luta de classes para o domínio e o controle dos territórios e da posse da terra. Aqui, a tese entende a categoria “*questão agrária*” como o conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira. Cf. STÉDILE, J. P. **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500-1960**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. 303p.

⁷⁵⁸ Cf. **Ibid.** P. 9.

⁷⁵⁹ Cf. GARCIA, S. P.; BASTOS, C. M. C. B. Ciro Flamarion S. Cardoso e a questão da brecha camponesa. In: **Revista Tempo Amazônico**. ANPUH Amapá. Vol. 1. Nº 1. Janeiro-Junho de 2013. P. 5-16. GOTLLIEB, R.; JOSHI, A. **Food Justice**. Cambridge (MA), London: The MIT Press. 2010. 290p.

⁷⁶⁰ Por razões de delimitação, sucintamente sugere-se a leitura das presentes obras e artigos, da teoria decolonial que auxiliam na compreensão do racismo estrutural e suas consequências para a população negra do Brasil: ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. 1ª Reimpressão. São Paulo: Sueli Carneiro / Pólen, 2019. 255p.; RIBEIRO, D. **Lugar de Fala**. 1ª Ed. São Paulo: Sueli Carneiro / Pólen, 2019. 128p.; NASCIMENTO, A. **O ggenocídio do negro brasileiro: Processo de um racismo mascarado**. 1ª Ed. São Paulo: Perspectivas, 2016. 232p.; PIRES, T. **Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação de controle social dos não**

A concentração e expropriação fundiária começam com o processo de constituição dos latifúndios, a partir das capitânicas hereditárias,⁷⁶¹ que geraram subordinação econômica no sistema alimentar do país.⁷⁶² Como lembram Paula e Gediel: “*A história do Brasil é marcada pela apropriação indevida, pelo saqueamento das riquezas originárias e pela concentração da propriedade, inclusive de terras públicas*”.⁷⁶³(sic) De acordo com Furtado: “*a concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país.*”⁷⁶⁴

Segundo dados da ONG Terra de Direitos:

Atualmente, menos de 1% das propriedades rurais no país tem tamanho superior a mil hectares. Contudo, essas mesmas propriedades ocupam 43% da área ocupada por estabelecimentos rurais. Nas cidades, vê-se a mesma lógica de concentração da propriedade, isto é, cerca de 6,07 milhões de domicílios vagos para 33 milhões de pessoas sem acesso à moradia adequada.⁷⁶⁵

reconhecidos. Tese de Doutorado em Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013. 323p.; FREYRE, G. **Casa-grande & Senzala**: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51ª Ed. São Paulo: Global, 2019. 639p.; GONZALEZ, L. **Retratos do Brasil negro**. São Paulo: Selo Negro Edições, 2014. 166p.; BERNARDINO-COSTA, J.; MALDONADO-TORRES, N.; GROSGOUEL, R. (Orgs.) **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. 2ª Ed. São Paulo: Autêntica, 2019. 368p.

⁷⁶¹ Cf. CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951. P. 57; GERMANI, G. I. **Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro**. GeoTextos, vol. 2, n. 2, 2006. P. 115-147; HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 19 ed. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1987; FREYRE, G. **Casa-Grande & Senzala**. 34 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998; STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: O debate na década de 1990. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

⁷⁶² De acordo com Stédile, há quatro grandes vertentes no pensamento crítico da questão agrária, na década de 1960: A primeira é a corrente do pensamento hegemônica pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Entre os principais teóricos que se encontram nesta corrente podemos destacar: Nelson Werneck Sodré, Alberto Passos Guimarães e Moisés Vinhas. A segunda foi a corrente dissidente do pensamento oficial do partido, representada pelas teses de Caio Prado Júnior. Este sempre teve discordâncias com a posição oficial do partido quando à questão agrária, na interpretação da formação histórica do Brasil e na ideia do que seria a revolução brasileira. A terceira corrente foi a denominada “*Escola da Cepal*” ou “*Escola cepalina*” (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). No Brasil, os dois pensadores que se pode destacar são Celso Furtado e Ignácio Rangel. Na mesma esteira, mas na linha da busca de interpretação e busca de soluções para os problemas brasileiros, destacam-se Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares. Por fim, na quarta vertente, muito próxima da Escola Cepalina, mas que, do ponto de vista político estava mais próxima da esquerda do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), liderado pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel de Moura Brizola. Dentre tantos teóricos destaca-se Paulo Schilling, um estudioso marxista que se afastou do PCB, na crise do estalinismo, e aderiu às correntes da esquerda nacionalista. Cf. STÉDILE, J. P. (Org.). **Op. Cit.** 2013. P. 12-13. Há outras produções acadêmicas pertinentes à questão agrária, sob as óticas da teoria marxista clássica, da teoria da dependência, das lutas de movimentos como a Ação Popular (AP), de pesquisadores da área como André Gunder Frank, Rui Mauro Marini, Paulo Wright, Mario Maestri, entre outros.

⁷⁶³ Cf. PAULA, R.; GEDIEL, J. A. P. **Art. Cit.** 2017.

⁷⁶⁴ Cf. FURTADO, C. **Pequena Introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Editora Nacional. 1989.

⁷⁶⁵ Disponível em: <<https://www.terradedireitos.org.br/acoes/conflitos-fundiarios/2/>>. Acesso em: 07 set. 2020.

De acordo com Cordes, as empresas transnacionais do agronegócio têm um poder sem precedentes no sistema alimentar global. Quase todos os setores do sistema alimentar tornaram-se progressivamente mais consolidados nas últimas décadas.⁷⁶⁶ Segundo o Banco Mundial, como grandes multinacionais, as agroempresas dominam cada vez mais o setor do agronegócio ao longo da cadeia de valor.⁷⁶⁷ Segundo comunicado feito pelo Grupo ETC, em 2003, menos de uma dúzia de corporações controlam um terço do mercado comercial global de sementes⁷⁶⁸ e quatro comerciantes dominam 40% do mercado global de cacau.⁷⁶⁹

Como salienta Cordes, estes determinantes econômicos promovidos por grandes transnacionais do agronegócio: 1) Afetam o suprimento global de alimentos de várias maneiras, com muitas implicações para o direito humano à alimentação adequada. 2) Determinam quais alimentos são cultivados e onde, promovendo a exportação da produção agrícola em detrimento de uma produção agrícola mais diversificada para consumo doméstico. 3) Permitem que as multinacionais do agronegócio influenciem como a terra é usada, quais sementes são usadas, como são salvas⁷⁷⁰ e como a água é alocada. 4) Facilitam a pesquisa em biotecnologia que se concentra mais nas necessidades das grandes corporações do que nas pessoas pobres nos países em desenvolvimento.⁷⁷¹

Tais determinantes econômicos aprofundam a desigualdade no acesso à terra para produção, moradia e reprodução de vida. O que gera inúmeros conflitos agrários. A página eletrônica do “*Canal Rural*” (ligada ao agronegócio) reconhece e cita o estudo feito em 2016, pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), que registrava

⁷⁶⁶ Cf. CORDES, K. Y. **The Impact of Agribusiness Transnational Corporations on the Right to Food**. In: VV.AA. Edited by DE SCHUTTER, O.; CORDES, K. Y. **Op. Cit.** 2011. Ver nota 49.

⁷⁶⁷ Cf. WORLD BANK. **World Development Report 2008: Agriculture for Development**, Focus D, 135 (2008).

⁷⁶⁸ EROSION, TECHNOLOGY AND CONCENTRATION ACTION GROUP. **Communiqué**. Nov./Dec. 2003, Issue # 82. Disponível em: <<http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/publication/136/01/comm82oligopnovdec03.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁷⁶⁹ WORLD BANK. **World Development Report 2008: Agriculture for Development**, Focus D, nº 8, 136 (2008).

⁷⁷⁰ A manipulação biotecnológica de sementes é um dos principais determinantes da soberania alimentar dos povos, em especial os tradicionais como no caso de diversas nações indígenas que se utilizam do milho. Registra-se que no Estado do Paraná, até o século passado, existiam mais cem espécies de milho crioulo. Muitas destas já registradas como extintas. Para aprofundar o cercamento transgênico de sementes, recomenda-se: ANDRIOLI, Antônio Inácio; FUCHS, Richard. (Org.) **Transgênicos: As sementes do mal – a silenciosa contaminação de solos e alimentos**. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012. 288p.

⁷⁷¹ Cf. CORDES, K. Y. **Op. Cit.** 2011. P. 28.

cerca de quatro conflitos agrários por dia no Brasil e que estes estão relacionados com a desigualdade social.⁷⁷²

A justiça alimentar não tem efetividade sem o acesso à terra.⁷⁷³ Reforma agrária redistributiva é o que Borrás e Franco chamam de soberania fundiária.⁷⁷⁴ Esta é a base para a criação de um sistema alimentar justo no Brasil e que continuamente é violado. Além de terra, Bezner-Kerr adicionam a soberania da semente como uma forma de reconhecer a importância do germoplasma da planta e desafiar o aumento do controle dos direitos de propriedade sobre este recurso básico.⁷⁷⁵

A concentração de terras, enquanto controle biopolítico e ampliação da subordinação capitalista, está principalmente ligada ao modelo concentrador de meios de produção do agronegócio, em especial através das atividades da pecuária e da agricultura de larga escala (que são as principais responsáveis pelo desmatamento da floresta amazônica e pelos demais biomas no país).⁷⁷⁶

Conforme salienta Wilkinson e Teixeira, dentre os determinantes econômicos para a acumulação estão a expropriação de terras através da prática denominada como “*land grabbing*”⁷⁷⁷ que agrava os efeitos destruidores do

⁷⁷² Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/brasil-tem-mais-quatro-conflitos-agrarios-por-dia-67761/#:~:text=O%20Brasil%20registrou%20mais%20de,pela%20Comiss%C3%A3o%20Pastoral%20da%20Terra.&text=O%20estudo%20tamb%C3%A9m%20aponta%20que,foram%20expulsas%20por%20mil%C3%ADcias%20privadas.>>. Acesso em: 07 set. 2020. Na página eletrônica da Comissão Pastoral da Terra pode-se encontrar vários arquivos do ‘Caderno Conflitos’ que subsidiam o acesso aos dados sobre os massacres no campo.

⁷⁷³ Aqui destaca-se a importância da luta para incluir mulheres nos títulos de propriedade que tem sido relativamente eficaz na América Latina (Deere e León 2001), embora menos na África e na Ásia. Cf. DEERE, C. D.; LEÓN DE LEAL, M. **Empowering women land and property rights in Latin America**. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 2001.

⁷⁷⁴ Cf. BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C. **Art. Cit.** 2012a.

⁷⁷⁵ Cf. BEZNER-KERR, R. 2010. Seed sovereignty: Unearthing the cultural and material struggles over seed in Malawi. In: **Food sovereignty: Reconnecting food, nature & community**, eds. H. Wittman, A.A. Desmarais, and N. Wiebe, 134–51. HALIFAX, N.S. Fernwood Publishing. BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C. 2012a. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis. In: **Journal of Agrarian Change**. 12, no. 1: 34–59. Id. A ‘land sovereignty’ alternative? Toward a peoples’ counterenclosure. In: **TNI Discussion Paper**, July 2012.

⁷⁷⁶ Em estudo de 2009, já diziam Rivero et al: “*O desmatamento na Amazônia brasileira tem como principais causas diretas a pecuária, a agricultura de larga escala e a agricultura de corte e queima. Dessas causas, a expansão da pecuária bovina é a mais importante*”. Cf. Disponível em RIVERO, S.; ALMEIDA, O.; ÁVILA, S.; OLIVEIRA, W. Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. In: **Nova Economia**. Nº 19. Vol. 1. Belo Horizonte. Jan./Abril, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100003&lng=en&nrm=iso#back1>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁷⁷⁷ Cf. WILKINSON, J. “*Land grabbing*” e estrangeirização de terras no Brasil. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Op. Cit.** 2017. P. 12-19. Para Teixeira as concepções de terra e território passaram por uma reconfiguração de significado no Direito Agrário Contemporâneo. Dentro deste

agronegócio. Esta prática torna cada vez mais aguda a acumulação por subordinação, ao dominar um meio de produção determinante para a formação, por exemplo, dos preços agrícolas. Como consequência, acentua a desigualdade social e a violência no campo. Segundo Dardot e Laval:

Os efeitos na agricultura camponesa, na natureza dos produtos cultivados e na alimentação das populações locais fazem pensar que essa aplicação direta e brutal do poder do capital mundial sobre as terras agrícolas dos países pobres apenas repete a mercantilização da terra da Europa séculos atrás e causa consequências da mesma natureza, mas em escala muito maior.⁷⁷⁸

São consequências desse processo de mercantilização o agravamento da especulação financeira sobre terras (urbanas e rurais), o impedimento do acesso às antigas terras comuns de comunidades tradicionais,⁷⁷⁹ a posse das terras mais férteis, a escolha de produções destinadas à exportação, a propagação de organismos geneticamente modificados (OGM), a utilização em larga escala de herbicidas e pesticidas, que provocam a expropriação e o êxodo de camponeses para as favelas ou comunidades periféricas das megalópoles, com o aumento do preço dos gêneros alimentícios, que os leva a viver em profunda situação de vulnerabilidade econômica e alimentar.

Tais determinantes, além de restringirem a produção de víveres em favor das culturas de exportação (alimento como “*commodity*” e componente relevante da balança comercial), aceleram a transformação capitalista da agricultura e a

novo contexto observa-se o surgimento do “*land grabbing*”, que em uma perspectiva internacional, tem preocupado a sociedade e ensejado estudos para ampliar o seu conhecimento. Sua existência é visível no mundo, em razão da globalização e do princípio de livre circulação de capitais que lhe é inerente. Ocorre em países da África, América do Sul e Ásia, mas também, com destaque, em países membros da União Europeia. Ressalta-se que seu conceito ainda é indeterminado e, talvez, se justifica pelo fato de os estudiosos não terem alcançado, com clareza, suas formas de manifestação, causas e consequências, tendo em vista que é um fenômeno recente. Trata-se de uma vertiginosa corrida por aquisição e concentração de terras, que se intensificou após a crise mundial de alimentos e a crise do “*subprime*”. A hipótese central que se buscou comprovar em sua dissertação de mestrado, é que o “*land grabbing*” é um fenômeno fundamentalmente econômico, caracterizado pela acentuada acumulação, apropriação e exploração de terras, divergindo da tese dominante que consiste em uma visão neocolonial, ideológica e geográfica. TEIXEIRA, P. P. G. **O fenômeno *land grabbing* como objeto de estudo: complexidade e diversidade**. (Dissertação de Mestrado em Direito Agrário). Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2018. 131p.

⁷⁷⁸ DARDOT, P; LAVAL, C. **Op. Cit.** 2017, p. 107.

⁷⁷⁹ Nesse sentido, faz-se relevante destacar a análise dos conflitos agrários em face de comunidades tradicionais indígenas, quilombolas e caiaras. Confira o presente artigo: DA SILVA, R. C. Conflitos por terra e água no Alto Solimões envolvendo povos e comunidades tradicionais. In: **Ciência e Cultura**, Vol. 65. Nº 1. São Paulo, Jan. 2013. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252013000100014>. Acesso em: 01 set. 2020.

destruição das comunidades camponesas. “*Lato sensu*”, essa variedade de manifestações de apropriações gera fenômenos de exclusão e desigualdade, contribuem para agravar a injustiça alimentar, transforma comuns como a terra, a água e os alimentos em produtos (“*commodities*”), atomiza cada vez mais a sociedade em indivíduos-consumidores indiferentes ao destino comum.⁷⁸⁰ Nesse sentido, um desafio no campo da PSAN, em um processo de transição alimentar, é fazer com que os cidadãos deixem de ser meros consumidores de alimentos para constituir a soberania alimentar. Como salientado por Levkoe, este é um desafio que desvela os conflitos entre a justiça alimentar “*versus*” o “*poder dos alimentos*”.⁷⁸¹

Constata-se que este processo de acumulação do controle dos meios de produção (terras, águas, alimentos, trabalhadores e sementes) revelam o exercício de diversas formas de poder do SAAB sobre as realidades locais de produção de alimentos, sobre toda a cadeia do sistema e, em última instância, sobre a soberania alimentar. Riches explica que os “*gigantes da agricultura corporativa transnacional e indústria alimentícia assumiram o controle local da produção e distribuição de alimentos nutritivos, e seu resultado final é lucro, não valor nutricional ou a saúde da comunidade.*”⁷⁸² (sic)

Relegar o DHAA apenas às forças do mercado ameaça diretamente a democracia, a soberania fundiária e a alimentar, colocando lucros à frente das pessoas.⁷⁸³ Esse processo de economia alimentar corporativa que produziu uma separação crescente de pessoas das fontes de seus alimentos e nutrição é denominado por Enriquez e Gullans como bioeconomia⁷⁸⁴. Kneen descreve este processo como o distanciamento – como o enfraquecimento e a desqualificação das pessoas na produção de seus próprios alimentos e de ser capaz de comer bem.⁷⁸⁵

⁷⁸⁰ Cf. DARDOT, P.; LAVAL, C. **Op. Cit.** 2017, p. 108.

⁷⁸¹ Cf. LEVKOE, C. Z. Learning democracy through food justice movements. In: **Agriculture and Human Values**. (2006) 23: 89-98. DOI 10.1007/s10460-005-5871-5.

⁷⁸² Cf. RICHES, G. (1999b). **Reaffirming the right to food in Canada**: The role of community based food security. In: KOC, M.; MCRAE, M.; MOUGEOUT, L.; WELSH, J. (eds.) **For Hunger Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems** (P. 203–207). Ottawa, Canada: International Development Research Centre.

⁷⁸³ Cf. LEVKOE, C. Z. **Art. Cit.** 2006.

⁷⁸⁴ ENRIQUEZ, J.; GULLANS, S. **Evolving Ourselves: Redesigning the Future of Humanity One Gene at Time**. New York: Current, 2016. 384p.

⁷⁸⁵ KNEEN, B. **From Land to Mouth: Understanding the Food System, Second Helping**. Toronto, Canada: NC Press, 1993.

Resultado disso é que no Brasil, segundo a POF de 2017-2018, cerca de 80% da pobreza se concentra em áreas rurais do país, indicando um paradoxo: aqueles que são empregados na produção dos alimentos, são os mais vulneráveis à insegurança alimentar no país.⁷⁸⁶ Por fim, dois dados relevantes a serem considerados é que: 1) as famílias que ganhavam até R\$ 1,9 mil destinavam 61,2% de seus gastos à alimentação e habitação;⁷⁸⁷ e, 2) estas famílias majoritariamente são chefiadas por mulheres negras e que nas casas chefiadas por mulheres o índice de insegurança alimentar aumenta (51,9% nos casos de IA grave).⁷⁸⁸

Como se percebe, o modo de produção promovido pelo SAAB vai se constituindo não somente como um modo que domina monocraticamente o restante da cadeia, mas aliado às ações do Estado que legitimam o modelo, vão ganhando um contorno normativo. Como já demonstrado, este contorno pode ser verificado através de duas formas políticas de agir do Estado que legitimam e incrementam o atual modelo do regime alimentar liberal-produtivista: 1) Por atos administrativos diretos (como no caso da desregulamentação do uso de agrotóxicos na produção de alimentos)⁷⁸⁹ ou na tributação na faixa de 23% os alimentos da cesta básica – uma das mais altas do mundo quando comparadas com países em desenvolvimento como

⁷⁸⁶ Sobre a pobreza rural e o acesso à terra, ver: ZIEGLER, J.; GOLAY, C.; MAHON, C.; WAY, S-A. **The Fight for the Right to Food: Lessons Learned**. 1º edition. Geneva: Plagrave/MacMillan, 2011. P. 34-35.

⁷⁸⁷ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25598-pof-2017-2018-familias-com-ate-r-1-9-mil-destinam-61-2-de-seus-gastos-a-alimentacao-e-habitacao#:~:text=%C3%89%20o%20que%20mostra%20a,total%20das%20despesas%20de%20consumo.>>. Acesso em: 07 set. 2020. Veja também: <<https://www.brasilefatope.com.br/2018/05/14/editorial-or-o-fantasma-da-miseria-e-fome-voltam-ao-campo-brasileiro>>. Acesso em: 07 set. 2020.

⁷⁸⁸ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>>. Acesso em: 17 set. 2020. O mesmo fenômeno se verifica no sul dos EUA: Cf. GREEN, J.; GREEN, E. M.; KLEINER, A. M. **From the Past to the Present: Agricultural Development and Black Farmers in the American South**. In: ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. **Cultivating Food Justice: Race, class and sustainability**. Cambridge (MA), London: The MIT Press. 2011. P. 47-64.

⁷⁸⁹ Somente entre os anos de 2018-2019 (final do governo Temer e início do Bolsonaro), foram liberadas 861 espécies de agrotóxicos. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/11/28/com-novas-aprovacoes-liberacao-de-agrotoxicos-ja-e-o-maior-da-historia.htm#:~:text=Entre%20o%20dia%201%C2%BA%20de,422%20produtos%20em%2012%20meses.>>. Acesso em: 12 set. 2020. No dia 09 de fevereiro de 2022 a Câmara dos Deputados, por 301 votos a favor e 150 contrários, aprovou o denominado “pacote do veneno” (PL nº 6.299/2002), onde muda a denominação dos “agrotóxicos” para “pesticidas” e amplia a possibilidade da implementação de novos agrotóxicos na agropecuária. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/02/09/camara-aprova-projeto-que-facilita-autorizacao-de-agrotoxicos.ghtml>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

a Turquia e o México);⁷⁹⁰ 2) Por atos administrativos indiretos (ou por omissão) quando o Estado deixa, por exemplo, de implementar a política de reforma agrária, omite-se diante de dados relativos às queimadas e destruição de biomas ou, por exemplo, de taxar alimentos altamente açucarados ou industrializados.⁷⁹¹

Em suma, buscou-se neste ponto se desconstruir o mito propagado pelo agronegócio de que a solução para a fome no mundo reside no incremento da produção de alimentos e das tecnologias aplicadas aos seus insumos. Procurou-se destacar que há uma rede de atores responsáveis pelas principais causas dos determinantes sistêmicos do DHAA que é o sistema alimentar agroindustrial brasileiro. O objetivo principal do SAAB não é a produção de alimentos em si, considerando todas as suas dimensões, mas a produção de “*commodities*”, porque este é um dos principais determinantes econômicos da justiça alimentar.

Os elementos constituintes do núcleo do DHAA (alimentos e alimentação) e os elementos necessários para a sua existência e acesso (terras, águas, sementes, trabalhadoras e trabalhadores) sofrem as nefastas consequências dos determinantes econômicos. Miséria e fome são as principais mazelas sentidas diretamente. Mas os determinantes econômicos do capitalismo, também como forma de produção social, estabelecem fronteiras de poder que delimitam onde e como as classes sociais mais excluídas podem chegar e quais alimentos ou tipo de alimentação podem acessar. É preciso ter claro tais determinantes se se pretende implantar e implementar, com efetividade, a política de segurança alimentar e nutricional, o direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar. Para cumprir este objetivo, a continuação desta pesquisa, no próximo ponto, analisará os determinantes econômicos na distribuição.

⁷⁹⁰ Segundo o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA), em 2020, João Dornellas, a carga tributária média sobre os alimentos, incluindo os da cesta básica, era de 23%. Ele afirmava que a média internacional era da ordem de 7%. “*Não podemos esquecer que alimento é essencial e tem impacto direto na renda das famílias brasileiras.*” Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/25/reforma-tributaria-pode-aumentar-precos-de-produtos-da-cesta-basica.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁷⁹¹ Cf. VV.AA. **Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde**: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). **Op. Cit.** 2019. P. 300-314; CRUZ, J. I.; CARVALHO, A. P.; JOHNS, P. **O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável**. In: **Ibid.** P. 314-328.

4.1.2. Na distribuição

Objetiva-se neste ponto demonstrar que os determinantes econômicos que ocorrem na distribuição, por meio da omissão ou da desconstrução na política de abastecimento alimentar, é um determinante relevante para o aumento da insegurança e da injustiça alimentar no país. Isto porque o desabastecimento alimentar impacta diretamente os preços dos alimentos e, por conseguinte, a renda e o exercício do direito humano à alimentação adequada.⁷⁹²

No Brasil, o que se constata é que a logística da distribuição dos alimentos obedece à lógica privatista do sistema alimentar agroindustrial. Com a participação do Estado, através da política de livre-mercado, este modelo é responsável pelo desabastecimento, amplia os lucros sobre os preços dos alimentos e consolida a injustiça alimentar. Este modelo é um determinante que reforça cada vez mais a distância entre o cidadão e o acesso ao DHAA, a assimetria de poderes e a desigualdade alimentar (material) entre o mercado e a soberania alimentar.

Já alertavam Filho e Júnior:

O sistema de abastecimento alimentar brasileiro não tem dado sinais de desabastecimento generalizado de produtos, mas a assimetria entre os rendimentos e os preços praticados reforçará uma situação de insegurança alimentar, que não será resultado da falta de alimentos em si, mas da sua forma como comida/mercadoria. Pode-se estabelecer, portanto, a tendência à constituição de hábitos alimentares inadequados por essa assimetria, mas também os ultraprocessados podem se tornar mais presentes na mesa da população em que seus rendimentos são suficientes para a manutenção de sua vida e de seu consumo, por meio da associação destes alimentos à ideia de conforto e prazer, como um alento aos efeitos da pandemia.⁷⁹³

No Brasil, os grandes distribuidores e redes estão concentrados e organizados em toda cadeia logística do SAAB por meio de noventa e seis empresas que são associadas à Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA).⁷⁹⁴ O controle da intermediação entre a produção e o acesso, é um dos principais determinantes econômicos. Para fazer frente à intermediação, a sociedade civil se articula em quatro tipos de organizações para fazer frente aos processos econômicos

⁷⁹² FILHO, O. J. S.; JÚNIOR, N. N. G. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. In: **Caderno Saúde Pública**. Vol. 36. Nº 5. Rio de Janeiro, Epub June 01, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000500506>. Acesso em: 13 set. 2020.

⁷⁹³ **Ibid.**

⁷⁹⁴ Disponível em: <<https://www.abia.org.br/associados>>. Acesso em: 13 set. 2020.

da rede distribuidora: 1) organizações de compras de consumidores; 2) cooperativas de consumidores; 3) cadeias voluntárias; e, 4) compradores varejistas.⁷⁹⁵

Com relação aos determinantes na distribuição, considera-se importante destacar duas situações específicas que ocorrem no Estado do Rio de Janeiro e que retratam a realidade de alguns outros Estados. A primeira diz respeito ao estado de insegurança alimentar desta unidade federativa. Apesar de ser pioneiro na comercialização de orgânicos oriundos da agricultura familiar⁷⁹⁶ e ter seis centrais de distribuição de alimentos,⁷⁹⁷ segundo estudos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Estado somente produz 5% do total dos alimentos que a população consome.^{798 e 799} A maior parte dos alimentos consumidos são distribuídos pela rede varejista, com origem em outros Estados e até em outros países. O que implica em custos logísticos que se incorporam no preço final dos alimentos e priva a população mais vulnerável socioeconomicamente de ter o acesso a alimentos nutritivos e saudáveis. A situação de insegurança e de injustiça alimentar no Estado do Rio de Janeiro, do ponto de vista da participação da população na cadeia do sistema alimentar, é paradigmática.

O segundo diz respeito à distribuição da água.⁸⁰⁰ No caso do Estado do Rio de Janeiro a captação, tratamento e distribuição de água é concentrada na Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE),⁸⁰¹ que em 2021 foi privatizada e passou a ser gerida pela empresa “*Águas do Rio*”.⁸⁰² Em sua tese de doutorado

⁷⁹⁵ Cf. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Sistemas urbanos de distribuição de alimentos de baixo custo na América Latina**. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. 1994. P. 1; 8-15.

⁷⁹⁶ Em 2018 a agricultura orgânica registrou no Estado aumento de produção de 15% a 25% ao ano e já soma 721 produtores certificados pelo Ministério da Agricultura e distribuídos em 60 municípios fluminenses. Disponível em: <<https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/5212-estado-do-rio-e-destaque-na-producao-de-organicos>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁷⁹⁷ 1) Grande Rio; 2) São Gonçalo; 3) Região Serrana (Nova Friburgo); 4) Médio Paraíba (Paty do Alferes); 5) Norte Fluminense (São José de Ubá); 6) Noroeste Fluminense (Itaocara). Disponível em: <http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/portal.asp>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁷⁹⁸ Cf. <<https://www.cnabrasil.org.br/publicacoes/?instituicao=cna&termo=rio%20de%20janeiro>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁷⁹⁹ Apesar de estar baseado em dados do ano de 2003, a pesquisa do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, sobre o Mapa da Fome no Estado do Rio de Janeiro, traz dados relevantes para compreender os determinantes econômicos nesta unidade da federação. CPS FGV. **Mapa do Fim da Fome II – Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 53p.

⁸⁰⁰ O processo de apropriação da água, enquanto comum, já aconteceu em 265 cidades espalhadas pelo mundo e estas, após processos sucessivos de pressão da sociedade civil organizada, tiveram que reestatizar as companhias distribuidoras de água potável para a população. Cf. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40379053>>. Acesso em: 01 set. 2020.

⁸⁰¹ Disponível em: <<https://www.cedae.com.br/>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸⁰² Empresa privada concessionária da “Aegea” que é líder no setor de saneamento básico no Brasil. Disponível em: <<https://aguasdorio.com.br/>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

sobre a crise hídrica como (re)produção da desigualdade social na metrópole do Rio de Janeiro, Quintslr demonstra que o acesso à água é espacial e socialmente desigual. Esta desigualdade tem características étnico-raciais e socioeconômicas. Como exemplo, demonstra que, enquanto o fluxo de distribuição de águas para a Zona Sul e a Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro, é contínuo, enquanto em favelas e bairros pobres da região metropolitana do Rio de Janeiro, somente é feita três ou quatro vezes por semana.⁸⁰³ Para agravar a situação da crise hídrica, a privatização da CEDAE (uma empresa pública que gerava lucros)⁸⁰⁴ foi uma das obrigações do Estado, que se encontrava em regime de recuperação fiscal, para quitar dívidas com a União.⁸⁰⁵

Essas medidas de controle da distribuição da água têm provocado o racionamento e a restrição do acesso para as populações mais pobres em todo o planeta. Um exemplo do processo de apropriação das fontes naturais das águas está ocorrendo nas águas transfronteiriças brasileiras, conhecidas como “*aquífero Guarani*”. Em 2017 o Presidente Temer já havia iniciado as negociações do aquífero com a Nestlé, no Fórum Mundial Econômico (FME), em Davos.⁸⁰⁶ No Fórum Alternativo Mundial das Águas (FAMA) de 2018, a própria Agência Nacional de Águas (ANA) veiculou matéria informando que o governo Bolsonaro

⁸⁰³ QUINTSLR, S. A **(Re)Produção da Desigualdade Ambiental na Metrópole**: conflito pela água, ‘crise hídrica’ e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), 2018. 349p. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/42/teses/869175.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸⁰⁴ Em 2019 o lucro da empresa chegou a quase R\$ 1 bilhão. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/lucro-da-cedae-triplica-mas-servico-piora-problemas-tambem-aumentam-23727475>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸⁰⁵ O regime de recuperação fiscal é regulado pelas seguintes normas: Lei Complementar Federal nº 159/2017 - Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016; Decreto Federal nº 9.109/2017 - Regulamenta a Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal; Decreto Federal nº 9.112/2017 - Dispõe sobre a participação nos Conselhos de Supervisão de que trata o art. 6º da Lei Complementar 159, de 19 de maio de 2017; Portaria Ministerial nº 381/2017 - Define os critérios de verificação do disposto no inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e no inciso IV do § 2º do art. 1º do Decreto nº 9.109, de 27 de julho de 2017. Por fim, a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, que Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

⁸⁰⁶ Disponível em: <<https://www.fnucut.org.br/tentativa-de-vender-aquifero-guarani-mobiliza-ativistas-ambientais/>>. Acesso em: 03 set. 2020.

queria tirar dos Estados o controle das reservas de água por causa do controle do aquífero.⁸⁰⁷

Ocorre que, de acordo com a POF 2017-2018, os domicílios em situação de segurança alimentar têm resultados acima da média do país para abastecimento de água (87,4% com rede geral de distribuição), esgotamento sanitário (69,3% rede geral, pluvial ou fossa ligada a rede) e destino do lixo (86,3% coletado). Por outro lado, os domicílios com IAN moderada (76,8%) ou IAN grave (76,3%) apresentaram percentual com rede geral de distribuição de água bem menor que o percentual geral para o Brasil (84,9%).⁸⁰⁸

Algumas características	Distribuição dos domicílios particulares permanentes (%)					
	Total	Situação de segurança alimentar existente no domicílio				
		Com segurança alimentar	Com insegurança alimentar			
			Total	Leve	Moderada	Grave
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Abastecimento de Água						
Rede geral de distribuição	84,9	87,4	80,6	82,6	76,8	76,3
Outra forma	15,1	12,6	19,4	17,4	23,2	23,7

Tabela 8 – Distribuição dos domicílios particulares permanentes, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo algumas características – Brasil - Fonte: Dir. Pesquisas, Coord. de Trabalho e Rendimento, IBGE, POF 2017-2018

A água, além de ser um comum essencial para o consumo humano, é considerada como um insumo primário para o desenvolvimento de atividades como o agronegócio. O determinante econômico de controle distribuição das águas confere poderes políticos e econômicos que exacerbam a vulnerabilidade social, econômica e sanitária em países onde a desigualdade econômica entre as classes é alta, como no Brasil que, em 2017, era o 7º país mais desigual do mundo, ficando ao lado de Botsuana, na África.⁸⁰⁹

⁸⁰⁷ Disponível em: <<https://www.ana.gov.br/noticias-antigas/governo-quer-tirar-dos-estados-o-controle-das-2019-03-14.3626561137>>. Acesso em: 03 set. 2020. Sobre o cercamento das águas, ver: BROWN, L. R. **Stabilizing Water Tables**. In: Id. **Outgrowing the Earth: The Food Security Challenge in the Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures**. London, Sterling (VA): Earthscan, 2005. P. 90-117.

⁸⁰⁸ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>>. Acesso em: 18 set. 2020.

⁸⁰⁹ Em 2017 o índice de Geni do Brasil era de 53,3. O que o colocava como o 7º país mais desigual do mundo. No ano de 2018 o país registrava um IDH de 0,761 que classifica o país com um desenvolvimento humano alto. Ver matéria disponível em:

Outros dois casos de concentração da distribuição de bebidas industrializadas estão em duas corporações, uma delas com sede no Rio de Janeiro. A primeira a ser citada é a Ambev. Esta empresa brasileira, vinculada ao grupo “*Anheuser-Busch InBev*”, é a maior fabricante de cerveja do mundo. Além disso, controla a produção de refrigerantes, sucos, energéticos, chás e água. A empresa tem o domínio de cem rótulos de bebidas e de cem centros de distribuição somente no Brasil,⁸¹⁰ além de controlar o “*market share*” nas prateleiras da rede varejista, impedindo que o consumidor acesse produtos de outros pequenos produtores e marcas. Segundo o relatório de sustentabilidade da empresa, a água é a matéria-prima mais cara na produção de bebidas. A Ambev declara utilizar 2,94 litros de água para cada litro de bebida produzido – isso depois de uma redução de 45%, em quinze anos.⁸¹¹

O segundo conglomerado de empresas que com a Ambev manifestou interesse na compra da CEDAE foi a Coca-Cola do Brasil. Chamou a atenção o fato de que em 2020⁸¹² tenha tomado posse como CEO da Ambev o Senhor Jean Jereissati Neto.⁸¹³ Isto porque o Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), tio do CEO da Ambev, foi o relator da Medida Provisória nº 868/18 que atualizou o marco legal do saneamento básico.⁸¹⁴ Como demonstrado por Peres, a família Jereissati, além de controlar a rede de shoppings do grupo Iguatemi (a maior do país), tem nela o Senador Tasso, que é sócio majoritário da Solar, que detém todo o engarrafamento e a distribuição dos produtos Coca-Cola no país. O que torna Tasso Jereissati um dos maiores empresários do sistema desta empresa, no mundo. A figura abaixo demonstra os determinantes econômicos estabelecidos pela Coca-Cola com relação às águas no país.⁸¹⁵

<<https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2019/12/09/brasil-e-o-7-mais-desigual-do-mundo-melhor- apenas-do-que-africanos.htm>>. Acesso em: 03 set. 2020.

⁸¹⁰ Disponível em: <<https://www.ambev.com.br/sobre/>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸¹¹ Disponível em: <<https://www.ambev.com.br/conteudo/uploads/2020/05/relatorio-de-sustentabilidade-ambev-2019.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸¹² Que tomou posse como CEO da Ambev em 01º jan. 2020.

⁸¹³ Disponível em: <https://www.sunoresearch.com.br/tudo-sobre/jean-jereissati-neto/>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸¹⁴ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=2237>>. Acesso em: 16 set. 2020.

⁸¹⁵ Neste site Peres apresenta um artigo com estudo detalhado das relações de cercamentos e poder das empresas Coca-Cola e Ambev no Brasil. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2019/06/qual-o-interesse-de-coca-e-ambev-na-privatizacao-da-agua-da-torneira/>>. Acesso em: 16 set. 2020.



Figura 8 – Teia de relações da Coca-Cola com água e saneamento - Fonte: Página eletrônica o Joio e o Trigo (2020)⁸¹⁶

Tais determinantes na distribuição, em um momento de crise sanitária como a da Covid-19,⁸¹⁷ poderiam ter o seu impacto diminuído, caso o país tivesse uma política de abastecimento consolidada.

Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), houve uma redução dos estoques públicos de alimentos na faixa de 96%, na média anual, considerando seis tipos de grãos: arroz, feijão, soja, milho, trigo, milho e café. Chegou-se ao ponto de que os estoques de feijão e soja foram zerados e dos demais grãos reduzidos até 99%, em dez anos.⁸¹⁸ O que pode explicar a recente alta de preço do arroz vendido no varejo. Nos últimos dez anos o estoque público caiu de um milhão de toneladas, em 2010, para vinte e uma mil, entre fevereiro de 2019 e o segundo semestre de 2020.

O Superintendente de Gestão da Oferta da CONAB, Allan Silveira dos Santos, explicou que para formar o estoque, a CONAB somente compra o produto quando o valor de mercado (pago ao produtor) está abaixo do preço mínimo

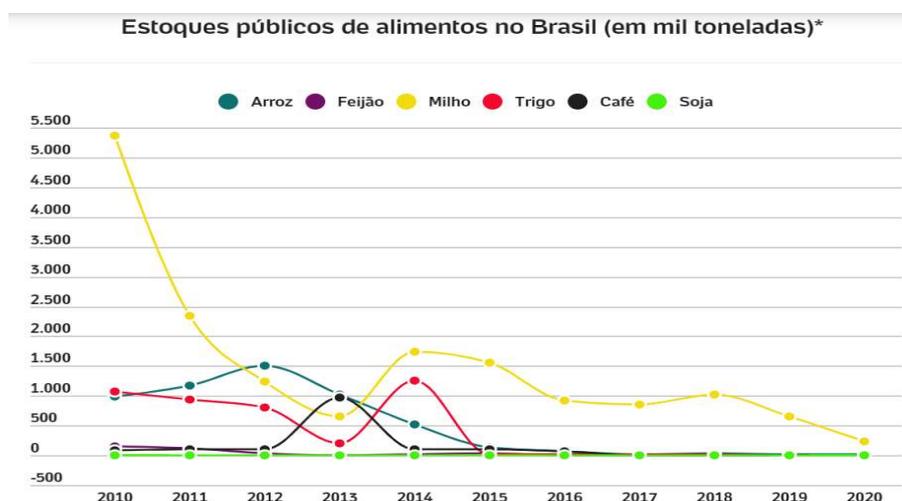
⁸¹⁶ Cf. **Ibid.**

⁸¹⁷ Propõe-se a leitura do VIGISAN (Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil: REDE PENSSANS. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. Brasília: Rede PENSSANS, 2021. 66p. De forma complementar propõe-se a leitura da pesquisa desenvolvida na Freie Universität, pelo grupo “*Food for Justice*” sobre a situação da insegurança alimentar no Brasil no contexto da pandemia da COVID-19. Cf. GALINDO, S. E; TEIXEIRA, M. A.; DE ARAÚJO, M; MOTTA, R; PESSOA, M; MENDES, L; RENNÓ, L. 2021. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. In: **Food for Justice Working Paper Series**, nº. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/ refubium-29554.

⁸¹⁸ Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/09/19/estoques-publicos-conab-alimentos-reducao.htm>>. Acesso em: 19 set. 2020.

(remuneração mínima a um mercado, suficiente para cobrir ao menos os custos de produção). Em 2020 o preço mínimo da saca de cinquenta quilos de arroz era de R\$ 39,63 no Rio Grande do Sul. Já no Mato Grosso foi fixada em R\$ 47,55. Entretanto, o preço médio pago ao produtor estava em R\$ 102,92 para a mesma quantidade. Nesta situação, salienta o superintendente, formar estoque é inviável e que isso trata-se de uma opção de regulação de mercado. Haveria a possibilidade de regular o estoque pela redução da TEC (Tarifa Externa Comum) aplicada para a importação do arroz. Assim, quando o preço do mercado estivesse elevado como em 2020, a CONAB interviria com a regulação dos preços pelo estoque público.

Veja-se o infográfico abaixo para se observar a queda, em cerca de dez anos, dos estoques públicos dos principais grãos consumidos pela população, no Brasil.⁸¹⁹ Dentre estes, chama a atenção a queda no arroz e no trigo, dois grãos muito presentes no consumo diário de alimentos pela população brasileira, em especial a mais pobre. Do trigo, como se sabe, deriva a farinha que é a base do preparo de diversos tipos de massas que compõem o preparo de diversos tipos de gêneros, como o consumo de pão, pela população.



Infográfico 13 – Estoques públicos de alimentos no Brasil (em mil toneladas) – Fonte: CONAB (2020)

O Brasil já teve registros de crises alimentares associadas às crises de abastecimento alimentar.⁸²⁰ O desmonte da política de abastecimento começou a

⁸¹⁹ Cf. *Ibid.*

⁸²⁰ Para um aprofundamento destas crises, em cada período da República, recomenda-se: WORLD FOOD PROGRAM (Centro de Excelência contra à Fome). **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: um resgate histórico.** Série Políticas Sociais e de Alimentação. Brasília: WFP, 2015. 124p.

partir do fim da década de oitenta do século vinte, em um contexto de liberalização e desregulamentação, onde registrou-se: 1) o desmonte parcial da política de abastecimento com seus respectivos programas e equipamentos públicos; 2) O estreitamento dos vínculos com o mercado internacional; 3) redução da abrangência da regulação de preços e das ações da esfera do atacado (incorporada pelo varejo de grande escala); 4) predomínio da lógica privatista quanto à distribuição e fornecimento dos alimentos para a população.⁸²¹

No início dos anos 2000, durante o governo Lula, é que houve o registro de incrementos na política de abastecimento, em especial com os programas de compra direta da agricultura familiar como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar) e com as medidas voltadas para a alimentação escolar, como o caso da obrigação do art. 14 da Lei Federal nº 11.947/09, que obriga os entes administrativos a aplicarem o mínimo de 30% dos recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com compras de alimentos oriundos diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades.⁸²²

O PAA foi um programa criado no início do governo Lula, pela Lei federal nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Ele tem como objetivo promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. A sua distribuição é feita para diminuir a situação de IA da população, às pessoas que são atendidas pela rede do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), através dos equipamentos públicos de segurança alimentar⁸²³ e da rede pública e filantrópica de ensino.⁸²⁴ Deste programa, uma das suas principais ações é a formação de estoques públicos de alimentos produzidos pela agricultura familiar e a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar.

⁸²¹ Cf. **Ibid.**

⁸²² Cf. BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021.

⁸²³ Como os restaurantes populares e os bancos de alimentos.

⁸²⁴ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 15 set. 2020.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um dos principais programas de abastecimento alimentar.⁸²⁵ As compras governamentais de alimentos fortalecem circuitos locais e regionais e redes de comercialização e valorizam a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos. Além disso, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo. O PAA é uma das ações governamentais mais importantes para a inclusão produtiva rural das famílias mais pobres.

Com o início do governo Bolsonaro e da pandemia da COVID-19, as quedas nas compras diretas da agricultura familiar, em especial as voltadas para o fornecimento de alimentos para a política nacional de alimentação escolar (PNAE) caíram consideravelmente.⁸²⁶ O que tem gerado uma crise financeira entre os produtores da agricultura familiar que não conseguem distribuir seus alimentos tanto para consumidores quanto para programas como o compra direta do Programa de Aquisição de Alimentos.⁸²⁷ Quem mais sofre com a diminuição da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar são os alunos das escolas de redes públicas que acessam alimentos pela política nacional de alimentação escolar. Estima-se que a alimentação escolar seja a principal e a única refeição para cerca de 70% dos alunos que estão matriculados na rede pública de ensino e estes são umas das principais vítimas da injustiça alimentar no Brasil.⁸²⁸

Consultando-se os anexos do Plano Plurianual (PPA) de 2020-2023, constata-se que não houve a previsão de implementar quaisquer equipamentos

⁸²⁵ A execução do programa pode ser feita por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. O programa é executado por estados e municípios em parceria com o Ministério da Cidadania e pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Esta Lei foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 e regulamentada por diversos decretos, o que está em vigência é o Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

⁸²⁶ Disponível em: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/agricultura-familiar-da-regiao-sul-busca-alternativas-para-compensar-queda-na-comercializacao-devido-a-pandemia/8116/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸²⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 dez. 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 15 set. 2020. Ver também: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/agricultura-familiar-da-regiao-sul-busca-alternativas-para-compensar-queda-na-comercializacao-devido-a-pandemia/8116/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸²⁸ Cf. SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar**. (Tese de doutorado). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2017. 251p.

públicos de SAN durante o governo Bolsonaro para reverter esse quadro.⁸²⁹ Equipamentos como centrais de abastecimento locais e bancos de alimentos,⁸³⁰ além de participar na diminuição do preço dos alimentos, permitem o acesso à alimentação para as populações economicamente vulneráveis.

Com a ausência de uma política de abastecimento alimentar consolidada, o SAAB avança em uma lógica de concentração do varejo que traz algumas implicações como a transição nutricional para um padrão dietético onde os cidadãos ficam condicionados a comprar/comer alimentos caros e altamente industrializados. Com isso, cresce o agravo do sobrepeso e da obesidade, mas, o principal fator, é a perda da soberania alimentar. Em pesquisa sobre o poder do mercado no varejo alimentar, Aguiar e Figueiredo demonstram que os supermercados se tornaram o principal local de acesso aos alimentos e, dentre estes, a partir de 2010, apenas cinco empresas dominavam cerca de 80% das vendas totais de alimentos no Brasil. Os pesquisadores constataram que o poder de mercado (concentrado) dos varejistas aumentou o dispêndio dos consumidores, com a compra dos alimentos, nos últimos anos.⁸³¹ Este tipo de determinante incrementa o poder de mercado e fragiliza a soberania alimentar porque controla o poder de decidir do cidadão.

Para encerrar este ponto e estabelecer a conexão com o próximo (com o acesso), considera-se importante a apresentação de alguns dados do Estudo Técnico

⁸²⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸³⁰ Existem duzentos e dezoito bancos de alimentos no Brasil, espalhados nas principais regiões metropolitanas do país. Além de atuar com a doação de alimentos que seriam desperdiçados pelo comércio varejista, os bancos produzem diversas ações de educação alimentar e nutricional. Confira: <<http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos>>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸³¹ Cf. AGUIAR, D. R. D.; FIGUEIREDO, A. M. Poder de Mercado no Varejo Alimentar: uma análise usando os preços do Estado de São Paulo. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 49. Nº 4. Brasília, Oct./Nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000400007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13 set. 2020.

que faz o mapeamento dos desertos alimentares⁸³² publicado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)⁸³³, em 2019.⁸³⁴

A percepção de como estão distribuídos espacialmente os estabelecimentos que comercializam alimentos no Brasil,⁸³⁵ a partir de uma perspectiva territorial, permite uma análise do acesso da população a estes estabelecimentos e, a depender do estabelecimento, os tipos de alimentos acessados. Analisar a distribuição destes tipos de estabelecimentos, a depender do território, importa pelo fato não somente da quantidade de alimentos acessada, mas da qualidade (nutricional) daqueles porque o SAAB condiciona o acesso a uma alimentação que não oferta uma dieta de qualidade, dos pontos de vista ambiental e nutricional.

O primeiro recorte a ser destacado é a distribuição de estabelecimentos varejistas, por região no Brasil. A tabela abaixo demonstra que 48% dos estabelecimentos ativos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo estão no Sudeste, 20% no Sul, 20% no Nordeste, 8% no Centro-Oeste e apenas 4% no Norte. Conforme o estudo:

Do total de estabelecimentos, 61% estão concentrados em 3 categorias: minimercados, mercearias e armazéns (25%); lanchonetes e similares (19%) e restaurantes (17%). As outras 14 categorias dividem os demais 39% dos estabelecimentos. Observa-se que, à exceção da Região Sudeste, onde o maior percentual está na categoria “Lanchonetes, Casa de Chá, Sucos e Similares”, a categoria de “Minimercados, Mercearias e Armazéns” é a de maior peso em todas as regiões, principalmente no

⁸³² O termo “*deserto alimentar*” apareceu pela primeira vez em 1995, em um documento de um grupo de trabalho da Força-Tarefa de Nutrição do governo escocês. Desde então, o termo tem sido usado cada vez mais por acadêmicos, formuladores de políticas públicas e grupos comunitários para descrever áreas urbanas onde os moradores não têm acesso a uma dieta saudável. Cf. CUMMINS, S.; Macintyre, S. “**Food deserts**” - evidence and assumption in health policy making. *BMJ*. 2002; 325(7361): 436-8.

⁸³³ Prevista no inciso III do artigo 11 da Lei Federal nº 11.346/16, a CAISAN é um dos componentes do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Este é um órgão vinculado à Presidência da República, de natureza intersetorial, que articula as principais ações da União para a implementação da política pública de segurança alimentar.

⁸³⁴ Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Estudo Técnico: Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. 60p.

⁸³⁵ De acordo com o estudo, como a intenção era realizar um estudo de abrangência nacional, buscou-se uma base de dados que pudesse servir a esse objetivo. Assim, optou-se por utilizar a base da **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**, importante instrumento de coleta de dados para a gestão governamental do setor do trabalho, instituída pelo Decreto Federal nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975. Cf. BRASIL. Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 dez. 1975. Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/1970-1979/D76900.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021. O referido Decreto foi substituído pelos Decretos nº 81.241, de 1978; 97.936, de 1989; e, por fim e em vigência, o Decreto Federal nº 10.854, de 2021.

Norte e Nordeste, onde chega a representar 39,6% e 43,1% dos estabelecimentos, respectivamente.⁸³⁶ (sic)

Subclasse CNAE 2.0	Região											
	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Brasil	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Minimercados, Mercarias e Armazéns	11.557	39,6%	61.440	43,1%	60.051	17,4%	35.809	25,2%	12.689	22,1%	181.546	25%
Lanchonetes, Casas de Chá, de Sucos e Similares	2.954	10,1%	14.890	10,4%	80.006	23,2%	27.346	19,2%	9.591	16,7%	134.787	19%
Restaurantes e Similares	4.319	14,8%	20.977	14,7%	58.689	17,0%	26.240	18,4%	11.264	19,6%	121.489	17%
Varejistas de Produtos Alimentícios em Geral	2.010	6,9%	8.012	5,6%	23.600	6,9%	10.297	7,2%	4.675	8,1%	48.594	7%
Padarias e Confeitarias	1.531	5,2%	6.650	4,7%	23.380	6,8%	8.682	6,1%	3.614	6,3%	43.857	6%
Bares e Similares	529	1,8%	3.300	2,3%	22.978	6,7%	8.317	5,8%	2.297	4,0%	37.421	5%
Supermercados	2.515	8,6%	5.910	4,1%	14.101	4,1%	8.301	5,8%	4.786	8,3%	35.613	5%
Açougues	1.214	4,2%	4.951	3,5%	17.010	4,9%	4.259	3,0%	2.905	5,1%	30.339	4%
Varejistas de Hortifrutigranjeiros	487	1,7%	3.823	2,7%	11.233	3,3%	3.105	2,2%	1.324	2,3%	19.972	3%
Varejistas de Doces, Balas, Bombons e Semelhantes	477	1,6%	3.522	2,5%	10.750	3,1%	2.826	2,0%	1.127	2,0%	18.702	3%
Fornecimento de Alimentos Preparados para Consumo Domiciliar	303	1,0%	1.871	1,3%	8.283	2,4%	2.586	1,8%	979	1,7%	14.022	2%
Varejista de Laticínios e Frios	263	,9%	2.245	1,6%	3.778	1,1%	801	,6%	539	,9%	7.626	1%
Serviços Ambulantes de Alimentação	138	,5%	1.077	,8%	4.273	1,2%	1.248	,9%	445	,8%	7.181	1%
Hipermercados	390	1,3%	2.067	1,4%	1.890	,5%	1.017	,7%	514	,9%	5.878	1%
Peixarias	200	,7%	953	,7%	1.618	,5%	660	,5%	278	,5%	3.709	1%
Cantinas - Serviços de Alimentação Privativos	95	,3%	336	,2%	2.209	,6%	478	,3%	195	,3%	3.313	0,5%
Lojas de Conveniência	195	,7%	595	,4%	615	,2%	332	,2%	292	,5%	2.029	0,3%
Total	29.177	100,0%	142.619	100,0%	344.464	100,0%	142.304	100,0%	57.514	100,0%	716.078	100%

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2016.
Elaboração SE-CAISAN.

Tabela 9 – Número e percentual de estabelecimentos ativos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por subclasse da CNAE e Grande Região – RAIS 2016 – Elaboração SE-CAISAN

O estudo não mapeou as feiras livres porque sua base de dados era a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Porém, através de dados do Mapa de Feiras Orgânicas do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), dos dados das feiras do Mapa SAN⁸³⁷ (Mapa da Segurança Alimentar e Nutricional produzido pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional) e das feiras de alimentos constantes das páginas eletrônicas das prefeituras das capitais brasileiras, chegou-se ao número de cinco mil e oitenta e três feiras.⁸³⁸

Outro dado a ser destacado no estudo do mapeamento dos desertos alimentares está na próxima tabela.⁸³⁹ O estudo destaca que a primeira observação

⁸³⁶ Cf. CAISAN. **Op. Cit.** 2019. P. 9.

⁸³⁷ Disponível em: <<http://mds.gov.br/caisan-mds/monitoramento-da-san/mapasan>>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁸³⁸ Cf. **Ibid.** P. 10.

⁸³⁹ As tabelas e figuras do mapeamento dos desertos alimentares estão baseadas na POF 2008-2009. Não foi possível trabalhar com as tabelas e figuras da POF 2017-2018 porque estes dados específicos

a ser feita é que na maioria dos municípios brasileiros, independente do porte do município ou região, predomina o tipo misto de estabelecimento de alimentação, ou seja, estabelecimentos onde não predomina a oferta de alimentos saudáveis. Deve ser observado que à medida que o porte do município cresce, aumenta o número de estabelecimentos de vendas de ultraprocessados,⁸⁴⁰ enquanto diminui o número de venda de “*in natura*”⁸⁴¹ e mistos.⁸⁴²

Porte de município	Tipo de estabelecimento										
			In Natura		Misto		Ultraprocessado		Total		
	Municípios	Feiras Livres	In Natura na RAIS	N	%	N	%	N	%	N	%
Pequeno I (até 20.000 hab)	3.923	1.158	20.599	21.757	19,6	68.489	61,6	20.879	18,8	111.125	100
Pequeno II (20.001 a 50.000 hab)	1.034	574	22.101	22.675	20,2	63.979	57,1	25.485	22,7	112.139	100
Médio (50.001 a 100.000 hab)	327	279	15.043	15.322	18,2	48.042	57,0	20.945	24,8	84.309	100
Grande (100.001 a 900.000 hab)	262	1.388	29.363	30.751	12,6	142.579	58,2	71.494	29,2	244.824	100
Metrópole (Acima de 900.000 hab)	17	1.684	20.326	22.010	13,0	91.303	54,1	55.451	32,9	168.764	100
TOTAL	5563*	5.083	107.432	112.515	15,6	414.392	57,5	194.254	26,9	721.161	100

Tabela 10 - Número e percentual de estabelecimentos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por porte de município e tipo de estabelecimento da CNAE e Grande Região – RAIS 2016 – Elaboração SE-CAISAN

até a presente data (19 set. 2020) não foram disponibilizadas em novo estudo técnico da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁸⁴⁰ A POF 2017-2018 do IBGE define ultraprocessados como: “Este grupo inclui produtos fabricados com vários ingredientes envolvendo, além de substâncias do Grupo 2 (como sal, açúcar, óleos e gorduras), substâncias também extraídas diretamente de alimentos do Grupo 1, mas não habitualmente utilizadas em preparações culinárias (como caseína, soro de leite, isolado proteico de soja e de outros alimentos e hidrolisado de proteínas), substâncias sintetizadas a partir de constituintes de alimentos (como óleos hidrogenados ou interestereificados, amidos modificados e outras substâncias não naturalmente presentes nos alimentos) e aditivos usados com função cosmética para modificar as características organolépticas dos produtos (cor, odor, sabor ou textura). Várias técnicas industriais são usadas na fabricação de produtos ultraprocessados, incluindo extrusão, moldagem e pré-processamento por fritura.” INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **POF 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 124p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2020. P. 29.

⁸⁴¹ A POF 2017-2018 do IBGE define alimentos “*in natura*” como: “Alimentos *in natura* são aqueles obtidos diretamente de plantas ou animais (como folhas e frutos ou ovos e leite) e adquiridos para consumo sem que tenham sofrido qualquer alteração após deixarem a natureza. A aquisição de alimentos *in natura* é limitada a algumas variedades, como frutas, legumes, verduras, raízes, tubérculos e ovos. Alimentos minimamente processados são alimentos *in natura* submetidos a processos como remoção de partes não comestíveis ou não desejadas dos alimentos, secagem, desidratação, trituração ou moagem, fracionamento, torra, cocção apenas com água, pasteurização, refrigeração ou congelamento, acondicionamento em embalagens, empacotamento a vácuo, e fermentação não alcoólica. A maior parte desses processos objetiva aumentar a duração dos alimentos *in natura*, permitindo estocagem prolongada. Outros propósitos incluem facilitar ou diversificar a preparação culinária dos alimentos (remoção de partes não comestíveis, fracionamento e trituração ou moagem) ou modificar o seu sabor (torra de grãos de café ou de folhas de chá e fermentação do leite para produção de iogurtes).” **Ibid.** P. 28.

⁸⁴² Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Op. Cit.** 2019. P. 20.

Do ponto de vista da distribuição, um ponto relevante é a posição geográfica dos estabelecimentos. Em todas as regiões, os estabelecimentos são majoritariamente mistos. Pode-se perceber que nas regiões Norte e Nordeste, em termos percentuais (população/tipo de estabelecimento), há mais estabelecimentos que comercializam alimentos “*in natura*” e menos ultraprocessados, ao passo que nas regiões Sul e Sudeste, o inverso ocorre. Na região Centro-Oeste o percentual de estabelecimentos que comercializam alimentos “*in natura*” e ultraprocessados é quase idêntico.⁸⁴³

Região	Tipo de estabelecimento										
			In Natura		Misto		Ultraprocessado		Total		
	Municípios	Feiras Livres	In Natura na RAIS	N	%	N	%	N	%	N	%
Norte	448	246	12.643	12.889	43,8	12.580	42,8	3.954	13,4	29.423	100
Nordeste	1.789	1.215	40.804	42.019	29,2	79.373	55,2	22.442	15,6	143.834	100
Sudeste	1.668	2.427	33.523	35.950	10,4	195.549	56,4	115.392	33,3	346.891	100
Sul	1.191	842	8.391	9.233	6,5	94.840	66,3	39.073	27,3	143.146	100
Centro-oeste	467	353	12.071	12.424	21,5	32.050	55,4	13.393	23,1	57.867	100
Brasil	5.563*	5.083	107.432	112.515	15,6	414.392	57,5	194.254	26,9	721.161	100

Tabela 11 – Número e percentual de estabelecimentos que prestam serviços de alimentação ou comercializam alimentos no varejo, por Grande Região e tipo de estabelecimento – RAIS 2016 – Elaboração SE-CAISAN

As figuras abaixo ilustram a distribuição geográfica dos estabelecimentos de acordo com sua classificação para o Brasil.⁸⁴⁴

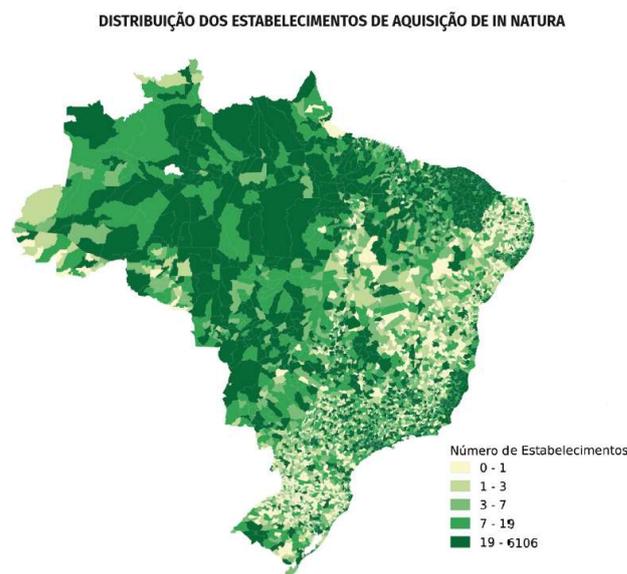


Figura 9 – Distribuição dos estabelecimentos de aquisição *in natura* - Fonte: POF 2008-2009 e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2016. Elaboração: SE-CAISAN

⁸⁴³ *Ibid.* P. 20.

⁸⁴⁴ Cf. CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Op. Cit.* 2019. P. 20.

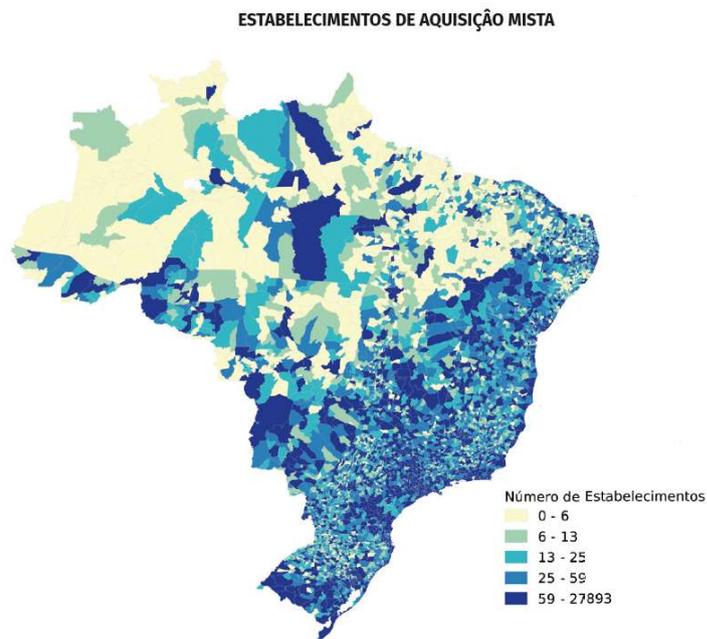


Figura 10 – Estabelecimentos de aquisição mista - Fonte: POF 2008-2009 e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2016.
Elaboração: SE-CAISAN

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS DE AQUISIÇÃO DE ULTRAPROCESSADOS

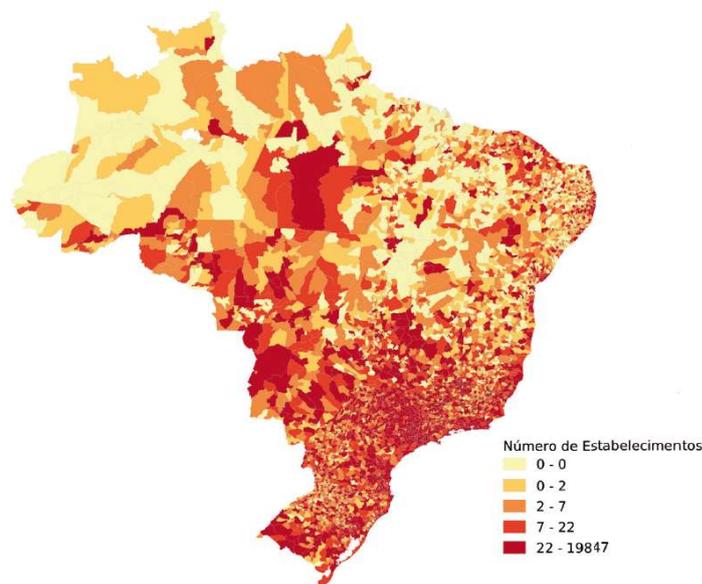


Figura 11 – Distribuição dos alimentos de aquisição de ultraprocessados - Fonte: POF 2008-2009 e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS 2016.
Elaboração: SE-CAISAN

Para concluir este ponto, constatou-se que a intermediação é uma relevante estratégia do SAAB que se configura como um determinante econômico na distribuição. Tal determinante, somado à inoperância do Estado e ao

desmantelamento de políticas públicas fundamentais para PSAN, como a política de abastecimento alimentar, o PRONAF, o PAA, a PNAE e de equipamentos públicos como os Bancos de Alimentos, os Restaurantes Populares, a CONAB e a CEDAE, constituem-se como determinantes para a falta de efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. O que explica o agravamento do quadro da fome, da insegurança e da injustiça alimentar no país. Além da atuação direta do Estado no desmantelamento de políticas e órgãos fundamentais para a segurança alimentar da população (devido ao modelo macroeconômico privatista que adota em sua gestão), por omissão, aquele permite e incentiva, que empresas transnacionais controlem a rede de distribuição de alimentos no país.

O agravamento da insegurança e da injustiça alimentar, também por razões associadas aos determinantes econômicos na distribuição, é uma consequência dos arranjos institucionais político-econômicos do SAAB em face da soberania alimentar. Sem esta, com o predomínio da lógica privatista na distribuição e a omissão do Estado em políticas fundamentais como o PRONAF, o PAA, a política de abastecimento alimentar, dentre outros equipamentos e políticas relevantes para a segurança alimentar da população, a efetividade da justiça alimentar fica comprometida.

4.1.3. No acesso

Ao iniciar este ponto é preciso reiterar, com Ziegler, que não há escassez de alimentos, ao menos no Brasil. As principais causas da fome, da insegurança alimentar e do comprometimento da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, estão nos determinantes (dentre estes, os econômicos) que controlam o acesso aos alimentos e à alimentação e o pleno exercício dos instrumentos da justiça alimentar. Aqui, inicialmente, opta-se pela análise de um dos principais determinantes econômicos que é o controle do acesso a uma renda digna que garanta a segurança alimentar principalmente dos mais pobres.⁸⁴⁵

Segundo Sen:

⁸⁴⁵ Cf. ZIEGLER, J. **Destruição em massa – Geopolítica da Fome**. 1ª edição. São Paulo: Cortez, 2013. 336p.

Uma pessoa pode ser forçada a passar fome mesmo havendo abundância de alimentos ao seu redor se ela perder o seu potencial para comprar alimentos no mercado, devido a uma perda de renda (por exemplo, em consequência de desemprego ou de um colapso no mercado dos produtos que essa pessoa produz e vende para se sustentar). Por outro lado, mesmo quando um estoque de alimentos declina acentuadamente em um país ou região, todos podem ser salvos da fome com uma divisão melhor dos alimentos disponíveis (por exemplo, criando-se emprego e renda adicionais para as potenciais vítimas da fome).⁸⁴⁶ (sic)

Como foi visto, os determinantes econômicos na distribuição implicam tanto na disponibilidade física quanto no acesso aos alimentos. As consequências deste tipo de determinante são ainda mais agravadas, quando a principal forma de acessar os alimentos é monetizada. Nesse caso, a renda familiar é determinante para o acesso à alimentação adequada. O infográfico abaixo demonstra o gasto médio, em reais, com alimentos, por situação alimentar no Brasil, baseado na POF 2017-2018. Destaca-se que as famílias em situação de insegurança alimentar gastam mais recursos da sua renda para acessar alimentos “*in natura*”, em tese mais saudáveis, como o arroz e o feijão, do que as famílias em situação de segurança alimentar que, em tese também, tem maior acesso à renda. Porém, o infográfico demonstra que estas consomem mais alimentos industrializados como enlatados e conservas, refrigerantes, cervejas, biscoitos, açucars e derivados e alimentos preparados.

⁸⁴⁶ SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia de Bolso, 2010. 464p.

Gasto médio (em R\$) com alimentos por situação alimentar

Famílias em situação de fome gastam mais com arroz e feijão que aquelas com acesso pleno à alimentação de qualidade.

	Segurança alimentar	Insegurança leve	Insegurança moderada	Insegurança grave
Alimentação fora do domicílio	250,64	173,06	126,74	123,69
Almoço e jantar	176,8	103,27	74,04	73,76
Carnes, vísceras e pescados	94,98	84,27	75,63	65,12
Leites e derivados	53,3	40,99	29,34	21,69
Carne de boi de primeira	29,87	17,64	11,99	7,97
Frutas	27,43	17,81	12,42	9,93
Frango	23,06	27,27	29,85	26,41
Açúcares e derivados	22,63	16,25	15,02	10,46
Cereais, leguminosas e oleaginosas	20,95	24,14	25,43	24,42
Sanduíches e salgados	20,51	16,9	10,32	9,03
Legumes e verduras	18,25	13,42	10,9	8,93
Pão francês	18,05	20,42	18,62	17,36
Alimentos preparados	17,92	11,38	7,19	5,59
Queijos	16,36	8,25	4,32	2,96
Farinhas, féculas e massas	15,81	15,84	17,3	15,52
Leite de vaca	15,66	14,12	10,29	7,21
Refrigerantes	13,87	10,23	6,99	5,58
Cervejas e chopes	12,61	6,63	4,35	2,24
Biscoito	12,29	12,37	9,73	7,97
Arroz	11,32	15,24	15,79	15,01
Sal e condimentos	11,11	9,41	7,86	5,84
Carne de suíno	8,42	6,83	5,17	5,05
Ovo de galinha	7,36	6,86	7,24	6,48
Pescados frescos	5,94	8,06	10,21	12,54
Feijão	5,33	6,53	7,75	7,65
Enlatados e conservas	4,58	2,95	2,24	2,23
Macarrão	4,29	4,81	4,81	4,27
Óleo de soja	4,01	5,03	5,34	4,47
Azeite de oliva	2,55	0,98	0,5	0,54
Farinha de mandioca	1,64	2,77	5,38	6,05

Gráfico: Economia/G1 • Fonte: IBGE

Infográfico 14 – Gasto médio (em R\$) com alimentos por situação familiar - Fonte: Gráfico Economia do G1 e IBGE (2020)⁸⁴⁷

Há outras três evidências empíricas para constatar a interferência da renda no acesso à alimentação: a primeira está contida no relatório final da pesquisa sobre as repercussões do Programa Bolsa-Família (PBF) na segurança alimentar e nutricional (SAN), realizada pelo IBASE, em 2007. Neste, foi demonstrado que, a partir da criação do Programa Bolsa Família, houve um incremento do acesso à quantidade de alimentos por parte dos beneficiários. Porém, analisando-se o aspecto nutricional, constatou-se que os alimentos consumidos pelos beneficiários eram altamente processados e calóricos.⁸⁴⁸ Os pesquisadores concluíram que o que determina o acesso a alimentos altamente industrializados é o fato destes serem

⁸⁴⁷ Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/17/arroz-pesa-mais-no-orcamento-de-familias-com-algum-tipo-de-restricao-alimentar-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 17 set. 2020.

⁸⁴⁸ A pesquisa a seguir analisou as áreas metropolitanas do país e evidenciou o declínio no consumo de alimentos básicos, como arroz e feijão, aumentos de até 400% no consumo de produtos industrializados, como biscoitos e refrigerantes, persistência do consumo excessivo de açúcar e insuficiente de frutas e hortaliças e aumento no teor da dieta em gorduras em geral e gorduras saturadas. Cf. LEVY-COSTA, R. B.; SICHIERI, R.; PONTES, N. S.; MONTEIRO, C. A. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). In: **Rev. Saúde Pública**. Vol. 39. Nº 4. São Paulo, agosto 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000400003&lng=en>. Acesso em: 13 set. 2020; Cf. LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, R. M.; MONDINI, L.; SICHIERI, R.; MONTEIRO, C. A. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. In: **Revista Saúde Pública**, Vol. 46, Nº 1, São Paulo, Fev. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0034-89102012000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 set. 2020.

mais baratos, por serem produzidos em larga escala e ignorando as boas práticas de sustentabilidade ambiental.⁸⁴⁹ Este determinante do preço dos alimentos também estabelece outro controle relevante que diz respeito às preparações de alimentos em culturas tradicionais ou regionais. O fator renda, aos poucos, vai eliminando a tradição alimentar para implantar uma dieta altamente processada e industrializada, fazendo com que, inclusive no campo, os cidadãos percam a referência da origem que os alimentos têm.⁸⁵⁰

O determinante da renda para acessar o DHAA indica algo mais profundo: que a insegurança alimentar grave está relacionada com a extrema pobreza.⁸⁵¹ Em novembro de 2019 o Brasil já registrava cerca de 13,5 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. O aumento da extrema pobreza entre os anos de 2014 (ano em que o Brasil saiu do Mapa da Fome) e 2019 foi de 4,5 milhões de pessoas. A alta do desemprego e o congelamento dos investimentos na seguridade social (falta de reajuste nos programas sociais) agravaram esta situação.⁸⁵²

A segunda evidência, e que explica a primeira, é o fato de que, já em 2007, a POF demonstrava que, nas classes “D” e “E”, cerca de 50% do orçamento familiar estava comprometido com a aquisição de alimentos da cesta básica. A tabela do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) abaixo demonstra que, nas capitais mais ricas, onde há maior consumo de alimentos oriundos do SAAB e ausência de políticas de abastecimento, proporcionalmente, em comparação com as mais pobres: 1) o valor da cesta básica é maior (do que nas capitais mais pobres); 2) a incidência do custo da cesta básica

⁸⁴⁹ IBASE. **Relatório Final: II Etapa da Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro: IBASE, 2007. 42p.

⁸⁵⁰ O que traz como consequência, inclusive, o aumento do sobrepeso e da obesidade, conforme detectado pelo Ministério da Saúde. Segundo este, em março de 2020, metade dos brasileiros estavam acima do peso e 20% dos adultos estavam obesos. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46485-mais-da-metade-dos-brasileiros-esta-acima-do-peso>>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁸⁵¹ Dois autores com respectivas obras clássicas que não podem ser olvidados quanto a este tópico da relação entre a pobreza e a fome, são: Cf. CASTRO, J. **O livro negro da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1966. P. 13. SEN, A. **Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation**. New York: Oxford, 1981. 160p. Confira também o artigo de: HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: **Revista Estudos Avançados**. Vol. 9. Nº 24, São Paulo, May-Aug. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200007&userID=-2>. Acesso em: 19 set. 2020.

⁸⁵² Cf. MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. In: **Revista Estudos Avançados**. Vol. 17, nº 48, São Paulo, May./Aug., 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002>. Acesso em: 20 set. 2020. Recomenda-se a leitura da matéria sobre o crescimento da miséria no país, disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/06/politica/1573049315_913111.html>. Acesso em: 20 set. 2020.

sobre o salário-mínimo líquido e o tempo de trabalho necessário para acessá-la, aumenta.⁸⁵³

**Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (tomada especial)
Custo e variação da cesta básica em 17 capitais
Brasil – abril de 2020**

Capital	Valor da cesta	Variação mensal (%)	Porcentagem do Salário Mínimo Líquido	Tempo de trabalho	Variação no ano (%)	Variação em 12 meses (%)
São Paulo	556,25	7,28	57,55	117h07m	9,82	6,55
Rio de Janeiro	544,34	2,00	56,31	114h36m	5,31	5,58
Vitória	537,89	6,56	55,65	113h14m	7,74	7,89
Porto Alegre	527,01	5,85	54,52	110h57m	4,09	5,53
Florianópolis	523,80	1,29	54,19	110h16m	2,36	8,60
Curitiba	511,23	9,83	52,89	107h38m	11,41	10,68
Campo Grande	495,69	4,46	51,28	104h22m	10,13	0,64
Goiânia	493,21	8,12	51,02	103h50m	8,46	10,76
Belo Horizonte	484,55	5,04	50,13	102h01m	8,91	6,05
Fortaleza	482,46	1,55	49,91	101h34m	11,26	5,07
Brasília	471,17	-2,68	48,74	99h11m	-0,58	-3,25
Recife	461,26	6,46	47,72	97h07m	17,13	10,61
João Pessoa	437,93	5,77	45,31	92h12m	17,23	6,22
Belém	434,19	3,67	44,92	91h25m	4,84	2,60
Natal	428,28	0,54	44,31	90h10m	11,60	4,43
Salvador	425,12	4,18	43,98	89h30m	17,92	7,15
Aracaju	401,37	2,86	41,52	84h30m	14,04	-0,82

Fonte: DIEESE

Tabela 12 – Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (tomada especial) – DIEESE (2020)

A POF 2017-2018 reforçou a observação do impacto dos preços dos alimentos sobre a renda das famílias mais pobres no Brasil como determinante do acesso ao direito humano à alimentação adequada. Por meio da POF é possível analisar as limitações da disponibilidade domiciliar de alimentos no país para os mais pobres.⁸⁵⁴ A pesquisa desenvolvida por Monteiro, Mondini e Levy-Costa demonstrou que o fator renda condiciona o tipo de alimento e, por consequência, o nutriente que cada classe social acessa.

A terceira evidência também está na POF 2017-2018. Segundo Nery, a insegurança alimentar que havia caído de 34,9% dos domicílios em 2004 para 22,6% em 2013, volta a subir chegando a 36,7% em 2018.⁸⁵⁵ O pesquisador da FGV Social salienta:

⁸⁵³

Disponível

em:

<https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/05/11/internas_economia,1146330/preco-da-cesta-basica-aumenta-apos-pandemia-de-novo-coronavirus.shtml>. Acesso em: 13 set. 2020.

⁸⁵⁴ Cf. MONTEIRO, C. A.; MONDINI, L.; LEVY-COSTA, R. B. Mudanças na composição e adequação nutricional da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil (1988-1996). In: **Rev. Saúde Pública**. 2000; 34 (3): 251-8.

⁸⁵⁵ Cf. NERY, M. **Segurança Alimentar**: Mudanças Recentes e Visão Global. Rio de Janeiro, FGV Social, 2020. 5p. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/seguranca-alimentar-mudancas-recentes-e-visao-global>>. Acesso em: 24 set. 2020.

A fim de entender as causas diretas das mudanças de segurança alimentar vale recorrer a partir de outras pesquisas nossas sobre extrema pobreza em termos objetivos. Usamos uma linha de U\$S 1,25 dia PPC (ajustado por Paridade do Poder de Compra) dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) que grosso modo corresponde o critério de acesso ao benefício monetário básico do Bolsa Família, cerca de 90 reais per capita mês. A queda da insegurança alimentar de 2004 até 2013 foi acompanhada de redução de extrema pobreza de 44,7%. No período 2014 a 2019 observamos aumento de extrema pobreza baseada em renda de 67%, com pioras em todos os anos, inclusive no último. Se a insegurança alimentar primeiro caiu e depois cresceu, é porque a extrema pobreza apresentou movimentos na mesma direção. Nos últimos anos os paupérrimos estiveram em baixa. Enquanto o período inicial foi marcado pela expansão de programas de focalizados de transferência condicionada de renda, no último período fizemos um ajuste fiscal nos pobres, desidratando o Bolsa Família. Medidas subjetivas de fome caminharam de mãos dadas com a extrema pobreza cujos movimentos foram ditados pelas políticas sociais. Em fase de parcos recursos fiscais, é preciso colocar na ordem do dia os programas sociais voltados aos mais pobres dos pobres.⁸⁵⁶ (sic)

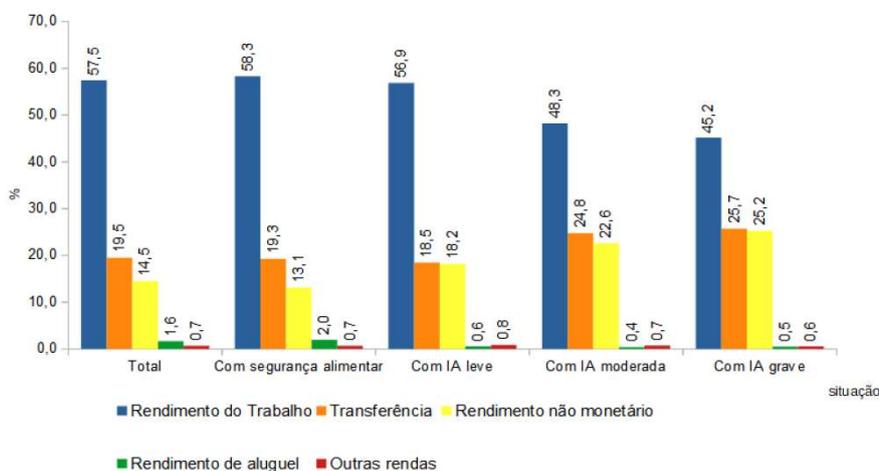
Segundo Nery, os dados da POF 2017-2018 são confirmados pelos microdados do “*Gallup World Poll*” sobre a insegurança alimentar no Brasil, ao longo de sete biênios, entre 2005-2006 até 2017-2018 e depois 2019 para complementar a série.⁸⁵⁷ No biênio 2011-2012 a insegurança alimentar cai de 20% para 18% e, no biênio 2017-2018 sobe para 30%. O mesmo patamar é mantido em 2019. Além disso, Nery destaca:

Caracterizando a piora das percepções de falta de dinheiro para alimentação, se tínhamos 17% da população concordando, o colocava o país na posição nº 36 de 150 países em 2014, passamos a 30% no Brasil em 2019 - correspondendo a posição nº 82 de 145 países. A fim de captar a desigualdade tupiniquim da falta de dinheiro para alimentação em 2019, estavam nessa situação no Brasil 53% nos 20% mais pobres e 10% nos 20% mais ricos. Já no mundo os números eram 48% nos 20% mais pobres e 21% nos 20% mais ricos. Ou seja, nossos

⁸⁵⁶ **Ibid.**

⁸⁵⁷ Um indicador relevante para a insegurança alimentar no mundo é o “*Food Insecurity Experience Scale*” (FIES), aplicado pelo Programa Alimentar Mundial. Disponível em: <<https://index.nutrition.tufts.edu/data4diets/indicador/food-insecurity-experience-scale-fies>>. Além dele, recomenda-se a leitura do “*The State of Food Insecurity in the World*” (SOFI). Desde 2017 este relatório sobre o estado da insegurança alimentar no mundo apresenta o monitoramento global do progresso das duas primeiras metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio da Agenda 2030 da ONU. Quais sejam: 2.1. Acabar com a fome e garantir acesso a alimentos; 2.2. Acabar com todas as formas de má-nutrição. A segunda parte do relatório deste ano (2020) apresenta os custos do que seria considerado uma alimentação saudável. Cf. FAO; IFAD; WFP; WHO. **The State of Food Insecurity in the World**. Rome: FAO, 2020. 320p. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>>. Acessos em: 25 set. 2020.

Gráfico 13 – Participação dos tipos de origem dos rendimentos no Rendimento total e Variação patrimonial médio mensal familiar, por situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil – período 2017-2018.



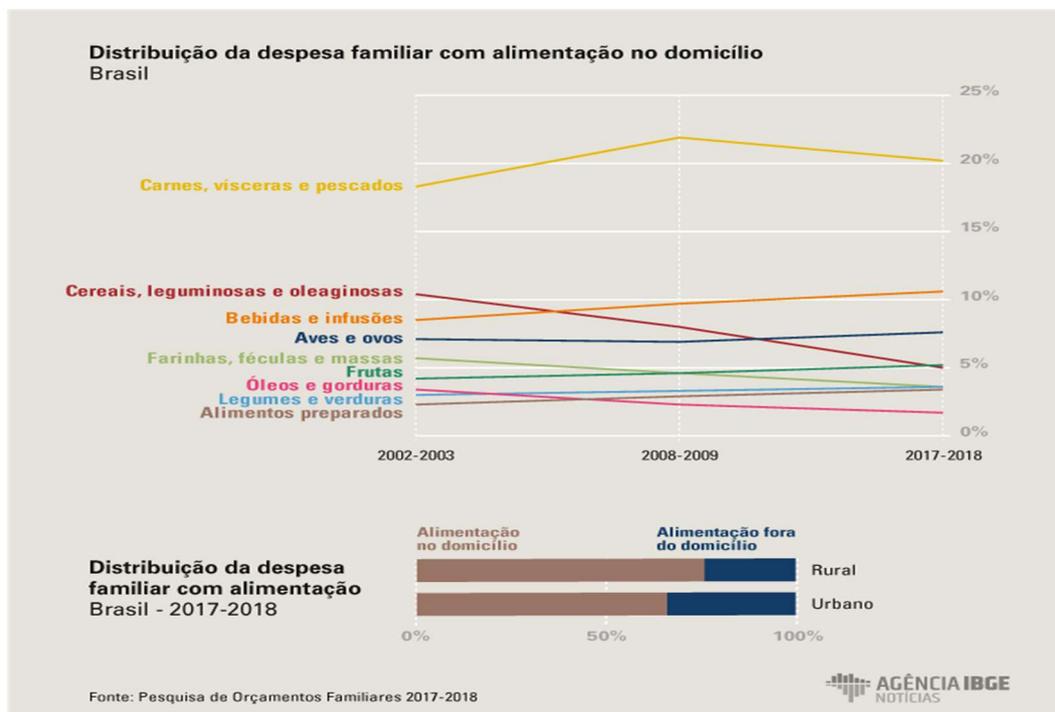
Fonte: IBGE, POF 2017-2018.

Infográfico 16 – Participação dos tipos de origem dos rendimentos no rendimento total e variação patrimonial médio mensal familiar, por situação de segurança alimentar existente no domicílio – Brasil – período 2017-2018 – Fonte: POF/IBGE (2017-2018)

A dependência do trabalho como forma de acessar a renda determina uma das formas de acessar alimentos e/ou a alimentação que são as refeições fora do domicílio. De acordo com a POF 2017-2018, do total das despesas das famílias brasileiras com alimentação, quase um terço (32,8%) é dedicado às refeições fora do domicílio.

Com relação à POF anterior (2008-2009), aumentaram os gastos com refeições fora do domicílio na área rural (de 13% para 24%). Uma hipótese sustentada na POF 2017-2018 e que pode ser investigada em uma pesquisa complementar, é o fato de que mais pessoas da família precisam ausentar-se de seus lares, para trabalhar e complementar a renda familiar. Dentre estas, as mulheres. Além disso, observa-se a queda do consumo de cereais, oleaginosas e de cereais que são a base do preparo de alimentos no domicílio. O que seria um dos indicadores do crescimento do consumo de alimentos fora do domicílio muitas vezes em redes de “fast food”. Segundo pesquisa da “EAE Business School”, o Brasil é um dos maiores consumidores de “fast food” do mundo.⁸⁶⁰

⁸⁶⁰ Disponível em: <<https://diarioverde.com.br/brasil-e-um-dos-maiores-consumidores-de-fast-food-do->



Infográfico 17 – Distribuição da despesa familiar com alimentação no domicílio - Fonte: POF/IBGE (2017-2018)

Um fato político relevante a ser registrado, que poderia diminuir os custos das refeições fora do domicílio, foi a interrupção da universalização do acesso à alimentação para a população em estado de insegurança alimentar grave, com o fechamento dos restaurantes populares (RP), em especial, no Estado do Rio de Janeiro. Segundo Padrão e Aguiar, 60% dos frequentadores dos restaurantes populares, eram do sexo masculino e pertenciam ao grupo de insegurança alimentar moderada ou grave. Dentre os frequentadores, 40% mencionavam não ter renda pessoal. No ano de 2016, somente o restaurante popular Betinho, que funcionava na Central do Brasil, no centro da cidade do Rio de Janeiro, servia trinta e sete mil refeições por dia.⁸⁶¹ Dos dezoito restaurantes populares implantados no Estado, apenas cinco continuam em funcionamento. Os demais foram fechados pelo governo do Estado no ano de 2016, com a alegação de restrições orçamentárias.⁸⁶²

mondo/#:~:text=Consumo%20no%20Brasil%20crescer%C3%A1%2030,China%20(23%2C99%25).>. Acesso em: 24 set. 2020.

⁸⁶¹ Cf. PADRÃO, S. M.; AGUIAR, O. B. **Restaurante Popular: A política social em questão**. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 28(3), e280319, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/physis/v28n3/0103-7331-physis-28-03-e280319.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁸⁶² Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Restaurante_Popular_\(Rio_de_Janeiro\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Restaurante_Popular_(Rio_de_Janeiro))>. Acesso em: 20 set. 2020.

Outro ponto a ser analisado quanto ao acesso diz respeito ao desperdício dos alimentos. No Brasil, cerca de 64% do que se planta se perde em toda a cadeia produtiva. Deste percentual total de desperdício, 20% ocorrem na colheita, 8% no transporte e armazenamento, 15% no processamento, 20% no processo culinário e nos hábitos alimentares.⁸⁶³ De acordo com a Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), somente os supermercados perderam R\$ 7,11 bilhões em alimentos descartados. Na cadeia, este valor é maior. São cerca de quarenta e uma mil toneladas de alimentos desperdiçadas por ano, apenas por este setor.⁸⁶⁴ Estima-se que no país, anualmente, no total, cerca de setenta mil toneladas de alimentos são desperdiçadas. Somente na cidade do Rio de Janeiro, estima-se que quinze toneladas de alimentos são desperdiçadas, diariamente. Isto é comida suficiente para alimentar cerca de quinze mil pessoas.⁸⁶⁵

Em 2016 o Presidente da Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) defendia que o problema do desperdício estava na logística de armazenagem e transporte.⁸⁶⁶ Já para os varejistas, o desperdício estaria relacionado ao consumidor que tem muita exigência estética dos alimentos. Isto é uma falácia porque não haveria este nível de desperdício de alimentos: 1) caso não houvesse a concentração da produção de alimentos sob o controle do sistema alimentar agroindustrial brasileiro; 2) se houvesse o investimento em produções locais e regionais de alimentos como política de segurança e de abastecimento alimentar; 3) o SAAB não determinasse qual tipo (inclusive do ponto de vista estético – pela propaganda) de alimento deve ser consumido e qual deve ser descartado. 4) Houvesse maior investimento na cadeia de bancos de alimentos; 5) Essa retórica não fosse, no fundo, uma forma de justificar a modificação genética de sementes, a apropriação da sua

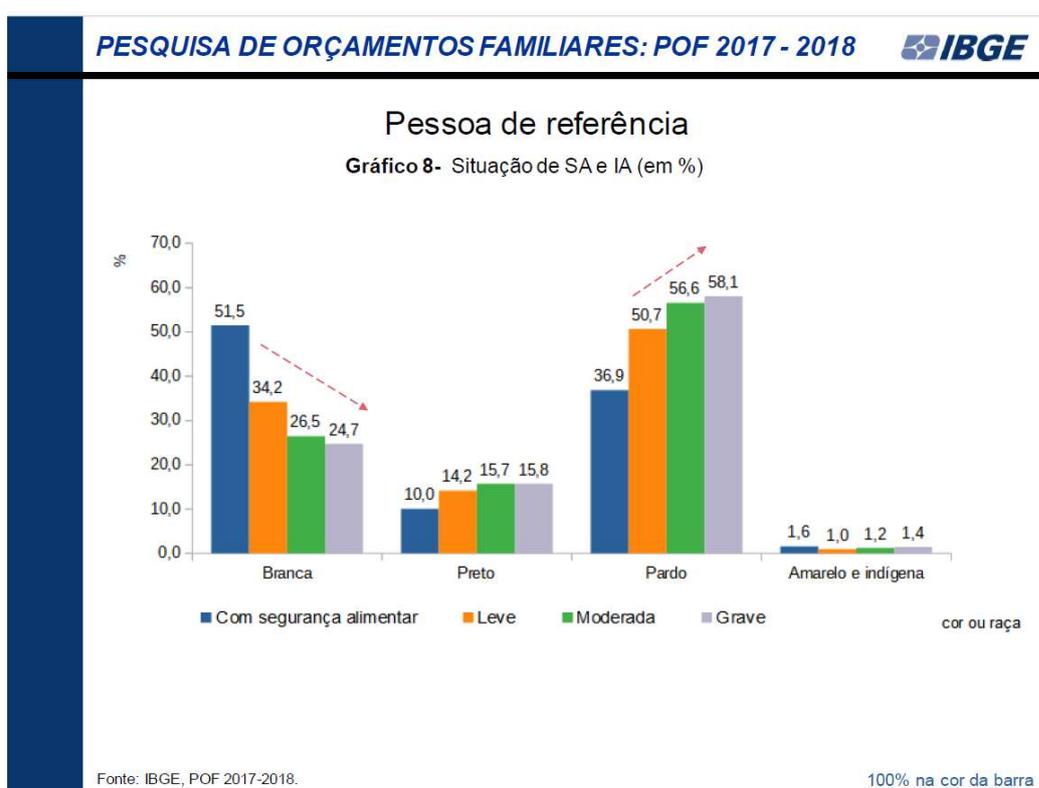
⁸⁶³ Confira o Caderno “*A nutrição e o consumo consciente*”, do Instituto “*Akatu*”: Disponível em: <<https://www.akatu.org.br/wp-content/uploads/2017/04/nutricao2.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁸⁶⁴ Disponível em: <[⁸⁶⁵ Disponível em: <<https://www.akatu.org.br/wp-content/uploads/2017/04/nutricao2.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.](https://www.huffpostbrasil.com/2018/04/08/como-o-desperdicio-de-alimentos-afeta-o-brasil-e-o-seu-bolso_a_23375621/?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAIN-RgvcEIgMylG4NiVHNyi2rDan3zwrhjYfQ6CawuOiCDqCLr79RXDsC2bVQb3vMK7xjczTt1KHUxU53a2cRWaQmHACpF-y0lm2Dor6ktL8nKwOQu30xdHZnWEXFM6Jobgpv9ICbb2bM104a5R4Y8e5935f16ahMWHZAg sAj4qj>>. Acesso em: 20 set. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁸⁶⁶ Disponível em: <<https://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/4549-presidente-do-sna-defende-legislacao-mais-eficaz-para-evitar-desperdicio-de-alimentos>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

biotecnologia e uma maior aplicação de insumos como venenos agrícolas, fertilizantes e conservantes nos alimentos, para durarem (do ponto de vista estético), por mais tempo, nas gôndolas dos mercados; 6) Em última e máxima instância, alimentos não fossem reduzidos à dimensão de “*commodities*” e fossem tratados como comum. Assim o alimento não teria um dono. Enquanto comum, poderia ser compartilhado com aqueles que precisam ter acesso ao direito de se alimentar com quantidade e com qualidade.

Importa analisar também os dados relativos ao acesso de acordo com específicas condições de gênero, raça e idade.



Infográfico 18 – Pessoa de referência – Situação de SA e IA (em %) - Fonte: POF/IBGE (2017-2018)

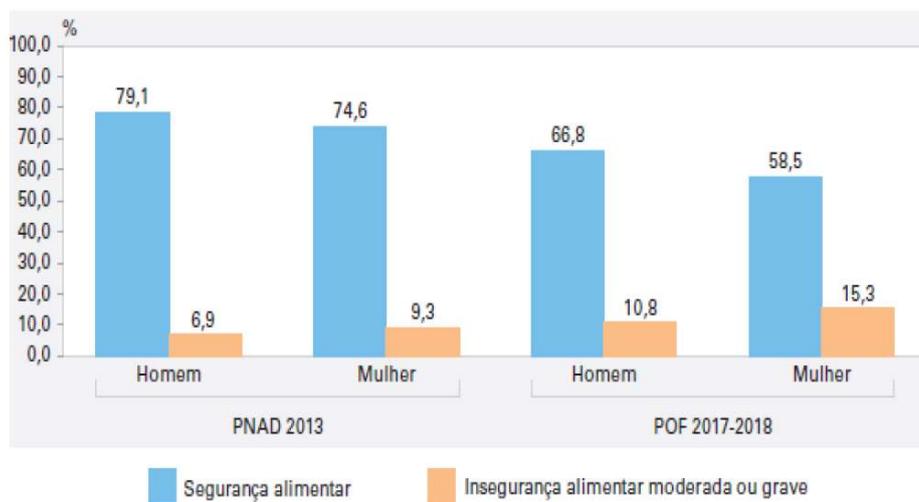
No infográfico acima, constatou-se que, enquanto a segurança alimentar é maior e a insegurança alimentar grave é menor entre os brancos, a segurança alimentar é menor e a insegurança alimentar grave é maior entre as pessoas negras. Os números da insegurança alimentar grave são consideráveis para aqueles que se declaram como pardos. Já para os de origem asiática e indígenas os patamares registram menor desigualdade. Abaixo, há duas observações a serem destacadas: a primeira é que o índice de segurança alimentar diminuiu entre o PNAD de 2013 e a

POF de 2017-2018. A segunda é a diferença entre a segurança alimentar dos homens e a insegurança alimentar das mulheres, nos dois períodos analisados.

PESQUISA DE ORÇAMENTOS FAMILIARES: POF 2017 - 2018



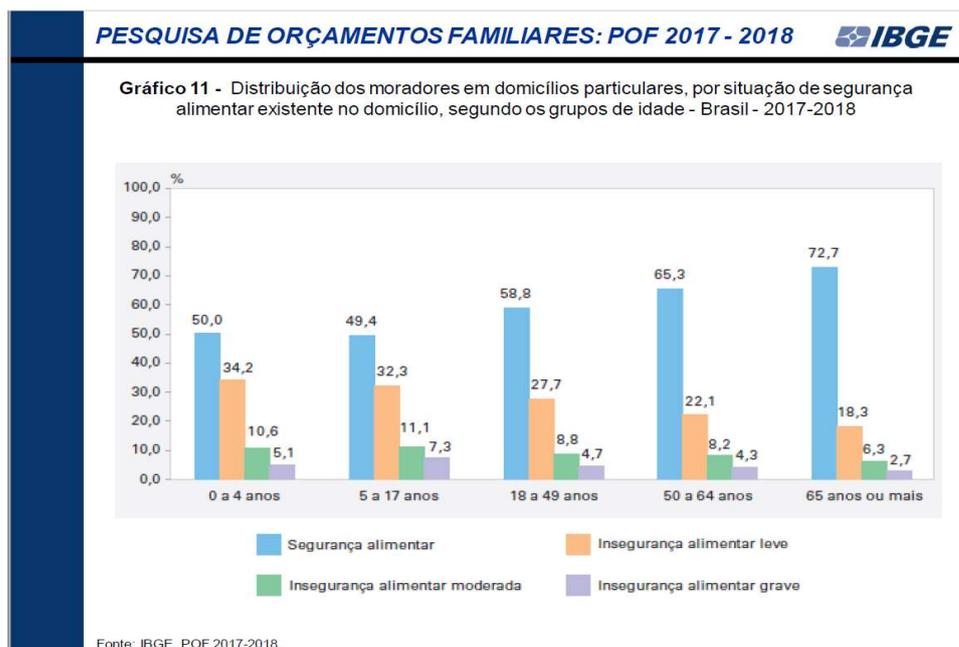
Gráfico 9 - Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, segundo o sexo da pessoa de referência - Brasil - 2013/2018



Fonte: IBGE, PNAD 2013 e POF 2017-2018.

Infográfico 19 – Prevalência de segurança alimentar e de insegurança alimentar moderada ou grave, em domicílios particulares, segundo o sexo da pessoa de referência - Fonte: POF/IBGE (2017-2018)

No próximo infográfico chama a atenção o fato de que a insegurança alimentar grave é mais alta entre as crianças e os adolescentes e é menor entre aqueles que estão ou passaram pela fase produtiva do mercado. Entre estes, de modo inverso, aumenta a situação de segurança alimentar.



Infográfico 20 – Distribuição dos moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo os grupos de idade - Fonte: POF/IBGE (2017-2018)

Os dados expostos acima explicitam como o SAAB, mediante o controle do acesso aos alimentos e à alimentação, afeta às pessoas com maior situação de vulnerabilidade socioeconômica. Após pôr em perspectiva estes dados, importante consideração sobre as consequências deste tipo de determinante é feita por Vivero-Pol:

Cada vez mais, parece evidente que o sistema alimentar prevalente precisa ser reinventado, eis que falhou em seus objetivos básicos: alimentar as pessoas de forma sustentável e evitar a fome. A persistência de níveis elevados de fome e má-nutrição, assim como o crescimento notável na incidência de excesso de peso e obesidade, são exemplos claros de como os tradicionais sistemas alimentares industrializados estão operando majoritariamente para ampliar o lucro das empresas do ramo em lugar de maximizar a nutrição e os benefícios à saúde que a alimentação nos provê. Em termos globais, nós nos alimentamos mal, produzimos alimentos de forma consideravelmente insustentável e consideramos o alimento como mera commodity, negligenciando suas dimensões como direito humano, necessidade humana básica ou pilar de identificação cultural. Mais da metade do mundo se alimenta de formas que prejudicam sua saúde, e a fome e a obesidade são a linha de frente dos debates contemporâneos.⁸⁶⁷

Essa perspectiva colocada por Vivero-Pol é confrontada com o 2º Objetivo do Desenvolvimento do Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU que é: “*Fome*

⁸⁶⁷ VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 43-44.

Zero e Agricultura Sustentável”. Dividido em cinco metas, com três submetas, a primeira, propõe:

2.1.: Até 2030 acabar com a **fome** e garantir o **acesso** de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.⁸⁶⁸ (grifos nossos)

O próprio relatório sobre o Estado da Insegurança Alimentar no mundo da ONU, de 2020, reconheceu, através de dados do “*Gallup World Poll*” e de indicadores como o “*Food Insecurity Experience Scale*” (FIES)⁸⁶⁹ e o “*Prevalence of Undernourishment*” (PoU)⁸⁷⁰ que estas metas do 2º ODS da Agenda 2030 da ONU não serão alcançadas.⁸⁷¹

No Brasil, os dados da POF 2017-2018 evidenciam que o agravamento da extrema pobreza, mediante mecanismos de controle da renda e, por conseguinte do acesso aos alimentos e à alimentação, é um dos principais determinantes da insegurança alimentar no país. O acesso aos alimentos e à alimentação pode até aumentar com a transferência de renda para os mais pobres, mas a PSAN não se efetiva diante dos determinantes do mercado (controlado pelo SAAB), simplesmente com a inclusão dos cidadãos no consumo. Enquanto as cercas da estrutura de ampliação da acumulação por subordinação do capital não forem demolidas e a concentração de renda e a monetização forem as principais formas de acessar os alimentos e a alimentação, a permanência do Brasil no Mapa da Fome, por exemplo, será uma realidade e não será possível realizar as metas do 2º ODS da Agenda 2030 da Organizações das Nações Unidas.

⁸⁶⁸ Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/ods/2/>>. Acesso em: 25 set. 2020.

⁸⁶⁹ O indicador FIES, utilizado pela FAO, é uma estimativa da proporção da população que não tem acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes. O importante neste indicador é que ele utiliza um método para tornar estimativas comparáveis entre países, no caso do Brasil, com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i7835e.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2020.

⁸⁷⁰ O indicador de prevalência de subalimentação (PoU) é uma estimativa do percentual de indivíduos em uma população cujo consumo alimentar é insuficiente para fornecer a quantidade de energia necessária para uma vida normal, ativa e saudável. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/Workshops_Events/Food_Security_f or_All_FEB2011/Background_paper.pdf>. Acesso em: 25 set. 2020.

⁸⁷¹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Insecurity in the World: Transforming Food Systems, for Food Security, Improved nutrition and affordable healthy diets for all.** Rome: FAO/ONU, 2021. 240p. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

4.1.4. No consumo

Os determinantes econômicos promovidos pelo SAAB no consumo determinam: 1) Quem come; 2) O que come; 3) Quando come; 4) Como come; e, por fim, 5) A origem e a destinação do consumo.

O consumo alimentar produz efeitos (econômicos, políticos e jurídicos) sobre a população e o país, ou seja, sobre os instrumentos da justiça alimentar. A alimentação é um indicador essencial de qualidade de vida humana e deveria estar ao alcance de todos, mas não é o que acontece. O consumo é condicionado pelos determinantes aqui analisados mas, mais especificamente, pelos preços, pela renda, pela quantidade de alimentos disponíveis, pela publicidade e por outros determinantes como a urbanização, a composição etária, o gênero, a presença de mulheres na força de trabalho, a educação alimentar e nutricional e os efeitos econômicos regionais.^{872 e 873}

De acordo com Drenowski e como já visto aqui, a renda é um determinante muito importante nas escolhas feitas nos consumos de alimentos. Em artigo publicado em 2003, o pesquisador relata o aumento de consumo de alimentos de baixa qualidade, principalmente pelas pessoas de baixa renda. Para ele, alimentos de baixa qualidade são os que contêm altos teores de açúcar e gordura e são mais baratos. O que induz ao consumo destes pela camada de rendas mais baixas.⁸⁷⁴ O que foi demonstrado pela POF 2017-2018, no caso do Brasil.⁸⁷⁵

O SAAB é responsável pela promoção do consumo de alimentos ultraprocessados com alto teor energético porque, do ponto de vista econômico, é mais lucrativo produzir alimentos com tais características e baixo custo (de produção). Assim, o SAAB reproduz o modelo de consumo alimentar do

⁸⁷² Para aprofundamento dos dados do consumo alimentar pessoal dos brasileiros na POF 2017-2018, recomenda-se a leitura de: IBGE. **POF 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 124p. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101742.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁸⁷³ Para dados da POF 2017-2018 sobre a diversidade regional do consumo de alimentos no Brasil, confira: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21114-pesquisa-revela-diversidade-regional-no-consumo-alimentar-do-brasileiro>>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁷⁴ Cf. DRENOWSKI, A. Fat and sugar: an economic analysis. In: **The Journal of Nutrition**, v. 133, n. 3, p. 1-3, 2003.

⁸⁷⁵ COELHO, A. B.; AGUIAR, D. R. D.; FERNANDES, E. A. Padrão de consumo de alimentos no Brasil. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 47, nº 2, Brasília, Apr./Jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000200002&lng=en&nrm=iso#nt02>. Acesso em: 26 set. 2020.

capitalismo que implementa um padrão consumista e oligopolista, como nos países do hemisfério norte.⁸⁷⁶

A evidência empírica da mudança no padrão do consumo alimentar é demonstrada na POF 2017-2018 quando se constata o aumento do consumo de alimentos fora do domicílio. Os brasileiros, ainda que comam em suas casas, dão preferência a alimentos já preparados e realizados por meio dos serviços de “*delivery*”. Em uma nítida demonstração da implementação da cultura “*fast food*” no país.⁸⁷⁷

A insegurança alimentar decorrente do consumo de alimentos de baixa qualidade ou ultraprocessados pode ser analisada através da transição alimentar. A insegurança alimentar é um conceito da Nutrição que abrange não somente quem passa fome, mas também é aplicado para quem tem excesso de peso e obesidade. Estes agravos estão diretamente relacionados com o padrão de dieta alimentar estabelecido pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.⁸⁷⁸ A dieta é condicionada pelos grupos de poder dentro das sociedades. Em 2006, Popkin apresentou a figura abaixo que ilustra os estágios da transição alimentar ao longo da história.⁸⁷⁹

⁸⁷⁶ GARCIA, R. W. D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. In: **Revista de Nutrição**, v. 16, n. 4, p. 483-492, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732003000400011&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁷⁷ Em 2003, a compra de cereais, leguminosas e oleaginosas representava 10,4% do total de despesas com a alimentação. Em 2018, esse percentual caiu em mais da metade, chegando a apenas 5%. Também caíram de 3,4% para 1,7% os gastos com a compra de óleos e gorduras; de 5,7% para 3,6% com a compra de farinhas, féculas e massas; de 11,9% para 10,6% com a compra de leite e derivados; e de 10,9% para 10,3% com o consumo de pães. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/04/brasileiros-estao-comendo-mais-fora-de-casa-e-consumindo-mais-alimentos-prontos-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁷⁸ Cf. MORATOYA, E. E.; CARVALHAES, G. C.; WANDER, A. E.; ALMEIDA, L. M. M. C. Mudanças no padrão de consumo alimentar no Brasil e no mundo. In: **Revista de Política Agrícola**. Ano XXII, nº 1, Jan./Fev./Mar., 2013. P. 72-84. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/86553/1/Mudancas-no-padrao-de-consumo-alimentar-no-Brasil-e-no-mundo.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁷⁹ Cf. POPKIN, B. M. The Nutrition Transition and Obesity in the Developing World. In: **The Journal of Nutrition**, v. 131, n. 3, p. 871-873, 2001.

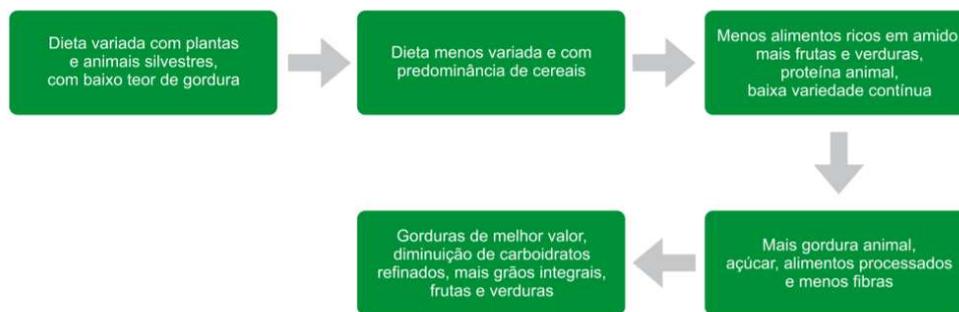


Figura 12 - Estágios na mudança de dieta - Fonte: Popkin (2006)⁸⁸⁰

Os determinantes econômicos passaram a ser praticados com maior predominância pelo SAAB nos últimos dois estágios. No quarto há nitidamente o incremento do consumo de proteína animal, devido ao aumento da atividade pecuária e do consumo de alimentos com açúcar e altamente industrializados.⁸⁸¹ Depois, no último estágio, o SAAB exerce o controle sobre os alimentos e produtos que são empobrecidos para, paradoxalmente, depois serem enriquecidos por um processo mecânico e artificial da indústria. Esse processo caracteriza o que Filho e Batista chamam de desnaturação dos alimentos:⁸⁸²

Na realidade, a transição alimentar/nutricional, depois de grandes conquistas, está se encaminhando para uma vertente perigosa: a desnaturação dos alimentos, a desnaturação da vida humana e dos biomas em seu conjunto, o confronto com a natureza, como uma guerra não declarada: os ganhos da tecnologia a serviço dos mercados. Assim, 80% a 90% dos alimentos, antes de entrar em nossas bocas, passa pela boca das máquinas. O alimento hoje é emblematicamente um sanduíche: seja nos *fast foods* das esquinas, seja no recheio da vertente industrial que produz insumos para a agropecuária e a outra vertente industrial que transforma os produtos primários do campo em manufaturados. Já se chega ao paradoxo de se empobrecer alimentos pelo processo de industrialização e depois enriquecê-los, por nova reciclagem tecnológica: caso do ferro, dos folatos, da vitamina A e das vitaminas do complexo B, adicionados artificialmente para reverter o prejuízo nutricional do próprio processamento.⁸⁸³ (sic)

⁸⁸⁰ **Ibid.**

⁸⁸¹ Em pesquisa realizada este ano (2020), pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (NUPENS) da USP, foi demonstrado que o consumo de alimentos considerados não saudáveis cresce entre o que são considerados menos escolarizados. Disponível em: <<https://nutrinetbrasil.fsp.usp.br/>>. Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁸² Cf. FILHO, M. B.; BATISTA, L. V. Transição alimentar/nutricional ou mutação antropológica? In: **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 62, nº 4, São Paulo, Oct., 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400010>.

Acesso em: 26 set. 2020.

⁸⁸³ **Ibid.**

Filho e Batista destacam que a transição alimentar chegou a um estágio em que se emprega menos esforço físico para acessar os alimentos uma vez que a cadeia é dominada pela industrialização/mecanização. Resultado disso é a diminuição de demanda energética e de consumo calórico pelo corpo humano. Caracteriza-se o que os pesquisadores chamam de “*homo sedentarius*”, devido ao que também chamam de “*confortocracia*” promovida pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Como consequência, tem-se o aumento do sobrepeso, da obesidade na população mundial e da insegurança alimentar, portanto, em termos nutricionais. O que leva ao crescimento de agravos que geram a dependência de outra indústria potente, a farmacêutica, que cerca à população com deficiências nutricionais através dos seus produtos de suplemento alimentar/nutricional.⁸⁸⁴

Na POF 2017-2018, em relação à avaliação da saúde, mesmo nos domicílios com segurança alimentar, esse requisito foi considerado como ruim para 18,6%. O que foi considerado um percentual elevado para os pesquisadores do IBGE haja visto que, nesse segmento, a avaliação ruim para a alimentação foi de 1,4%, de moradia 3,7% e educação 8,1%. No caso dos domicílios com insegurança alimentar grave, a avaliação do padrão de vida relativo à saúde foi considerada ruim por 49,7% dos domicílios, a pior avaliação de todos os quesitos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.⁸⁸⁵

A relação entre saúde e o DHAA é estabelecida, regulada e promovida, desde 1999,⁸⁸⁶ no Brasil, por meio da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN),⁸⁸⁷ gerida pela Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN) do

⁸⁸⁴ Cf. **Ibid.**

⁸⁸⁵ Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>>. Acesso em: 25 set. 2020.

⁸⁸⁶ Como a Portaria nº 710/99, do Ministério da Saúde. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria MS nº 710, de 10 de junho de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília, DF, 10 jun. 1999. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 1999. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/PORTARIA_710_1999.pdf/b28dc77e-6a8d-48b2-adad-ae7bdc457fc3>. Foi atualizada pela Portaria MS nº 2715/11. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria MS nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf>. Acessos em: 27 set. 2020.

⁸⁸⁷ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **PNAN (Política Nacional de Alimentação e Nutrição)**. 1ª Edição. 1ª Reimpressão, Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2013. 86p. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

Ministério da Saúde (MS). Como um dos resultados da diretriz de promoção da alimentação adequada e saudável da política nacional de alimentação e nutrição (PNAN), foi elaborado e publicado, em 2006, o Guia Alimentar para a População Brasileira.⁸⁸⁸

O Guia Alimentar apresentou as primeiras diretrizes alimentares oficiais para a população. Ele tem por pressupostos a promoção dos direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável e configura-se como um instrumento de apoio para as ações de educação alimentar e nutricional (EAN) no Sistema Único de Saúde. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento de estratégias para a promoção e realização do direito humano à alimentação adequada. Ele traz cinco princípios,⁸⁸⁹ quatro recomendações⁸⁹⁰ em forma de dez passos,⁸⁹¹ três orientações sobre o ato de comer e a comensalidade⁸⁹² e, por fim, examina fatores (políticos) que podem ser obstáculos para a adesão das pessoas às recomendações do Guia.

No mesmo dia em que o IBGE apresentou os dados sobre o estado da insegurança alimentar no país (17/09/2020), obtidos mediante a POF 2017-2018, o Departamento de Análise Econômica e Políticas Públicas (DAEP), vinculado à Secretaria de Política Agrícola (SPA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e

⁸⁸⁸ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2ª Edição, 1ª Reimpressão. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2014. 158p. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

⁸⁸⁹ São **princípios** do Guia: 1. *Alimentação é mais do que ingestão de nutrientes*; 2. *Recomendações sobre alimentação devem estar em sintonia com seu tempo*; 3. *Alimentação adequada e saudável deriva de sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável*; 4. *Diferentes saberes geram o conhecimento para a formulação de guias alimentares*; 5. *Guias alimentares ampliam a autonomia nas escolhas alimentares*. Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Op. Cit.** 2014. P. 24.

⁸⁹⁰ São **recomendações** do Guia: 1. *Faça de alimentos “in natura” minimamente processados a base de sua alimentação*; 2. *Utilize óleos, gorduras, sal e açúcar em pequenas quantidades, e criar preparações culinárias*; 3. *Limite o uso de alimentos processados, consumindo-os, em pequenas quantidades ao temperar e cozinhar alimentos e criar preparações culinárias*; 4. *Evite alimentos processados*; 5. *Regra de ouro. Prefira sempre alimentos “in natura” ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados*. Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Op. Cit.** 2014. P. 50-51.

⁸⁹¹ O Guia propõe como **passos** para uma alimentação adequada e saudável: 1. *Fazer de alimentos “in natura” ou minimamente processados a base da alimentação*; 2. *Utilizar óleos, gorduras, sal e açúcar em pequenas quantidades ao temperar e cozinhar alimentos e criar preparações culinárias*; 3. *Limitar o consumo de alimentos processados*; 4. *Evitar o consumo de alimentos ultraprocessados*; 5. *Comer com regularidade e atenção, em ambientes apropriados e, sempre que possível, em companhia*; 6. *Fazer compras em locais que ofertem variedades de alimentos “in natura” ou minimamente processados*; 7. *Desenvolver, exercitar e partilhar habilidades culinárias*; 8. *Planejar o uso do tempo para dar à alimentação o espaço que ela merece*; 9. *Dar preferência, quando fora de casa, a locais que servem refeições feitas na hora*; 10. *Ser crítico quanto a informações orientações e mensagens sobre alimentação veiculadas em propagandas comerciais*. Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Op. Cit.** 2014. P. 126-129.

⁸⁹² São **orientações** do Guia: 1. *Comer com regularidade e atenção*; 2. *Comer em ambientes apropriados*; 3. *Comer em companhia*. Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Op. Cit.** 2014. P. 101.

Abastecimento (MAPA) emitiu a Nota Técnica nº 042/2020,⁸⁹³ atacando o Guia, apontando a necessidade de uma revisão completa daquele. A demonstração inequívoca de que o SAAB atua diretamente na promoção de determinantes políticos e econômicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar está nos três pontos da conclusão da Nota que critica o Guia. No dia 26 de junho de 2019, durante o fórum da Fispal Tecnologia, uma das mais importantes feiras brasileiras de tecnologia de alimentos e bebidas, realizada no Expo Imigrantes, na zona sul de São Paulo, conforme noticiado pelo portal “*O Joio e o Trigo*”, o presidente da ABIA sustentou que era necessário realizar uma revisão do Guia Alimentar.⁸⁹⁴

No ponto 19, a Nota 042/2020 alegou que havia a necessidade urgente de revisão do Guia porque sua classificação seria confusa, incoerente e que impedia ampliar a autonomia das escolhas alimentares. Afirmção é improcedente pois o Guia, conforme informado no seu preâmbulo, foi um instrumento elaborado com base em outros Guias de países como os EUA e da Comunidade Europeia. Mas, sobretudo, porque contou com a participação de técnicos da FAO e da Organização Mundial da Saúde (OMS), de representantes do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Nutrição (CFN) e de atores sociais do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FBSSANS). Além disso, foi elaborado de acordo com as diretrizes do Plano Plurianual, da política nacional de alimentação e nutrição (PNAN), da política nacional de educação popular em Saúde (PNEPS), do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento de Doenças Crônicas Não-Transmissíveis no Brasil e do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de 2012-2015.⁸⁹⁵

No ponto 20 a Nota alega a necessidade de ampliar a perspectiva para outras ciências dos alimentos. Diz que a medicina e a nutrição são relevantes para a perspectiva do Guia, mas falta a indispensável participação de outros especialistas, como engenheiros de alimentos. A inserção destes últimos profissionais manifesta a nítida proposta de inserir a perspectiva de segurança alimentar como segurança (biológico-industrial) dos alimentos e “*commodity*”. Esta proposta defendida pelo

⁸⁹³ Disponível em: <http://www.fsp.usp.br/nupens/wp-content/uploads/2020/09/SEI_21000-090207_2019_56-SolicitacaoRevisaoGuiaAlimentar-Sept2020.pdf>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁸⁹⁴ Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2019/07/representante-da-industria-de-comidaporcaria-fala-em-mudar-o-guia-alimentar/>>. Acesso em: 28 set. 2020.

⁸⁹⁵ Cf. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Op. Cit.** 2014. P. 8-9.

SAAB visa controlar a concepção de segurança alimentar que engloba a dimensão de direito humano do DHAA, que foi consagrada pelos artigos 2º e 3º da Lei nº 11.346/06 (LOSAN). Por fim, no ponto 21 a Nota chega ao ponto de, sem nenhuma evidência ou argumentação científica, afirmar que o Guia é um dos piores do planeta e que há menções equivocadas, preconceituosas e pseudocientíficas sobre os produtos de origem animal. Uma afirmação que, nitidamente, reafirma os interesses do setor pecuário do sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Quando se controla o poder do cidadão decidir o que, quando, onde, como e de quem consumir, controla-se a soberania alimentar. Os determinantes econômicos são não somente uma forma econômica, mas sobretudo política, de controlar o poder democrático de cidadãos, famílias e movimentos populares que adotam a agroecologia como meio de gerir e acessar um sistema alimentar mais adequado, saudável, sustentável e, sobretudo, justo.

A hegemonia do modelo implementado pelo SAAB, em parceria com o próprio governo, mediante determinantes econômicos, além de reduzir os comuns do DHAA meramente à dimensão de “*commodity*”, aprofunda a situação de insegurança alimentar e de injustiça alimentar no país, provocando o agravamento da pobreza, da fome, da injustiça alimentar e a própria desconstrução e fragilização da política de segurança alimentar. Por fim, a partir daqui, passa-se a analisar os determinantes de natureza processual-representativa que o SAAB promove em face dos instrumentos da justiça alimentar, fazendo com que a insegurança e a injustiça alimentar estrutural no Brasil cada vez mais se aprofundem.

4.2.

Das espécies de determinantes de natureza processual-representativa

Na primeira seção do presente capítulo a análise foi focada nos determinantes promovidos pelo SAAB nas cadeias do sistema alimentar. A partir deste momento analisam-se as espécies de determinantes de natureza processual-representativa. Estes podem ser entendidos como os determinantes econômicos (sob a forma de construções sociais de poder) promovidos pelo SAAB, por meio da comoditização, da corporificação e pelo poder de subordinação da propriedade e do mercado em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Estas construções de natureza processual-representativa estão concomitantemente

imbricadas e perpassam todas as etapas da cadeia do sistema alimentar com vistas ao controle da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

A primeira espécie de determinante econômico de natureza processual-representativa atua no sentido de ressignificar os alimentos e a alimentação através da redução destes à dimensão de “*commodities*”. Esta espécie determina, do ponto de vista político e antropológico, como as pessoas se relacionam com os alimentos e com a alimentação, por conseguinte, também, com o direito humano à alimentação adequada. Mas, o mais grave, determina as condições de acesso e, por conseguinte, sanitárias, ambientais, de empoderamento econômico e, em última instância, de soberania alimentar sobre os elementos que compõem o núcleo do direito humano à alimentação adequada (os alimentos e a alimentação).

A segunda espécie designa o arranjo corporativo das empresas do SAAB com o objetivo de exercer o controle sobre toda a cadeia do sistema alimentar. A organização das empresas do SAAB em forma de instituições como a ABIA, a ABRAS, a CNA, a CNI, a CNC, a FPA, dentre outras, na verdade constitui-se como uma forma de estabelecer agendas e pautas, perante o poder público e a sociedade, para determinar o controle sobre não somente um determinado setor do mercado e da economia, mas sobre a sociedade e a soberania alimentar.

A terceira espécie está relacionada com o uso do poder de subordinação da propriedade e do mercado, da mecanização e da tecnologia (principalmente na cadeia produtiva do SAAB), da propaganda e do enfraquecimento de organizações como os sindicatos dos trabalhadores do setor e a criminalização de movimentos sociais que produzem alimentos saudáveis, nutritivos e que promovem os comuns do DHAA, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).⁸⁹⁶

A segunda seção deste capítulo, portanto, tem por objetivo analisar como o SAAB implementa determinantes econômicos de natureza processual-representativa em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

⁸⁹⁶ Disponível em: <<https://mst.org.br/2020/03/06/tentativa-de-criminalizar-o-mst-e-denunciada-no-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>> Acesso em: 06 out. 2020.

4.2.1. Da comoditização

A comoditização é um determinante que promove práticas que transformam não somente os elementos do núcleo do DHAA em mercadoria⁸⁹⁷ mas, em última instância, também as pessoas que se relacionam com aqueles. Como salientou Bauman, uma das principais características da pós-modernidade é a transformação das pessoas e de tudo com o que elas se relacionam, em mercadorias.⁸⁹⁸ Importa, portanto, analisar as causas e as consequências deste tipo de determinante do direito humano à alimentação adequada.

Segundo dados da ABIA de 2020, 68,2% é a contribuição da balança comercial da indústria de alimentos para o saldo total da balança comercial do Brasil. O saldo da balança comercial brasileira neste ano foi de US\$ 22,3 bilhões, enquanto o saldo da balança comercial no setor foi de US\$ 15,3.⁸⁹⁹ Na mesma linha, de acordo com o IBGE, enquanto o PIB brasileiro caiu 9,7% no segundo trimestre de 2020,⁹⁰⁰ de acordo com o CEPEA/ESALQ da USP, o agronegócio registrou, para o mesmo período, uma alta de 5,26%, comparado com o ano anterior (2019), segundo a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).⁹⁰¹ Por estes

⁸⁹⁷ “*O Capital*”, de Marx, continua sendo uma das principais obras para se compreender a mercadoria enquanto um *‘a priori’* da estruturação dos componentes essenciais do sistema capitalista. Este tem como característica central a aquisição de mercadorias para satisfação de necessidades pessoais, que podem provir da fome (da necessidade) ou da mente (do desejo). O que confere à mercadoria um caráter universalista. Para Marx a mercadoria tem duas dimensões: a) de Valor de Uso (substância de valor); e, b) de Valor de Troca (grandeza de valor). Como há uma diversidade de mercadorias, Marx reduziu esta abstração a apenas um fator: a utilidade. O capitalismo, através do fetichismo, constrói mecanismos para que a mercadoria seja útil e tenha *‘Valor de Uso’*, independente da utilidade. A significação mais profunda da mercadoria é oculta e atua de uma forma destinada a impedir que os homens percebam na economia a realidade que eles criaram e podem sempre modificar. Essa forma é o que o Marx denomina como o *‘fetichismo da mercadoria’*. Em sua análise, Marx trabalhou objetivamente as categorias analíticas de *‘Valor de Uso’* e de *‘Valor de Troca’* para, através da quantidade de trabalho empenhado na produção da mercadoria, definir seu caráter quantitativo. Estas categorias de Marx são um ponto de partida, mas, como será observado no caso do determinante da comoditização, a acumulação do capital por subordinação transcende elementos como o trabalho humano empenhado na produção da mercadoria e exacerbam o fetichismo da mercadoria. Nesta tese, por razões de caráter metodológico de delimitação, importa focar e analisar o determinante da comoditização do DHAA, na realidade brasileira, no atual contexto. Cf. MARX, K. **Op. Cit.** 2013.

⁸⁹⁸ Cf. BAUMAN, Z. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. 200p.

⁸⁹⁹ Disponível em: <<https://abia.org.br/downloads/InfograficoABIA-1sem2020.pdf>> Acesso em: 05 out. 2020.

⁹⁰⁰ Disponível em: <[⁹⁰¹ Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>> Acesso em: 05 out. 2020. O crescimento do setor agrícola foi de 2,93% e o do pecuário 10,41%.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28721-pib-cai-9-7-no-2-trimestre-de-2020#:~:text=Em%20valores%20correntes%2C%20o%20PIB,sobre%20Produtos%20%C3%ADquidos%20de%20Subs%20%C3%ADdios.>>. Acesso em: 05 out. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

dados constata-se a força econômico-financeira do SAAB na balança comercial brasileira.

Esse processo de acumulação do capital visa a minimização de custos e a maximização de lucros. Segundo Vivero-Pol “*commodity*” pode ser definido como um bem fornecido no mercado sem diferenciações qualitativas.⁹⁰² De acordo com a Toro Investimentos (empresa brasileira de consultoria e operadora do mercado de valores), “*commodities*”:

São produtos que operam como matéria-prima. Eles, geralmente, são produzidos em larga escala e podem ser estocados sem perder a qualidade. Dessa forma, o mercado de *commodities* tem seus preços definidos pela oferta e procura desses materiais primários. A palavra *commodity* significa mercadoria, em tradução livre do inglês. Originalmente, o termo *commodities* era usado para quaisquer tipos de mercadorias. Ao longo do tempo, essa designação passou por algumas mudanças.⁹⁰³ (sic)

De acordo com a página eletrônica da Toro, “*commodities*” ainda podem ser conhecidas por possuírem as seguintes características: a) grande importância mundial; b) produtos de origem primária; c) alto nível de comercialização; d) pouca industrialização; e) qualidade e traços uniformes de produção; f) não há diferenciação de marca.⁹⁰⁴ São estas características que, segundo as operadoras do mercado, fazem com que as “*commodities*” sejam tratadas como investimento.

As “*commodities*” são divididas em quatro categorias: a) *agrícolas* – formada por “*commodities*” ligadas ao agronegócio como as de grãos (milho, soja, trigo, arroz e feijão), as de proteínas (carnes, leites e derivados) e as “*softs*” (suco de laranja, açúcar, cacau, café e algodão); b) *ambientais* – relacionadas aos bens produzidos à partir de recursos naturais como a madeira, a borracha, a energia

⁹⁰² Cf. VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 41-90.

⁹⁰³ Disponível em: <<https://blog.toroinvestimentos.com.br/commodities-o-que-sao>>. Acesso em 06: out. 2020.

⁹⁰⁴ Cf. **Ibid.** Confira também a página eletrônica da Rico, acerca das “*commodities*”: Disponível em: <https://blog.rico.com.vc/o-que-sao-commodities?campaignid=316171546&adgroupid=55392294370&feeditemid=&targetid=dsa-19959388920&loc_interest_ms=&loc_physical_ms=9074190&matchtype=b&network=g&device=c&devicemodel=&ifmobile=&ifmobile=0&ifsearch=1&ifsearch=&ifcontent=0&ifcontent=&creative=340508776298&keyword=&placement=&target=&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_term=&utm_campaign=GGLE_PESQ_DSA&hsa_tgt=dsa-19959388920&hsa_net=adwords&hsa_kw=&hsa_grp=55392294370&hsa_acc=7134496929&hsa_ver=3&hsa_ad=340508776298&hsa_cam=316171546&hsa_mt=b&hsa_src=g&gclid=CjwKCAjwq_D7BRADEiwAVMDdHv11J6JGmd4FINWILMByEi33p936jBLpFOMUDhJDC1zvFT6prvZCBoCsJEQAvD_BwE>. Acesso em: 06 out. 2020.

(geração) e a água; c) *minerais* – recursos ligados à energia, à minerais e metais diversos como o ouro, o petróleo, o etanol e o gás natural); d) *financeiras* – são títulos emitidos pelos governos e moedas negociadas em vários mercados como o euro, o dólar americano, o real e títulos públicos do governo federal. Segundo a Toro, as “*commodities*” agrícolas têm destaque na Bolsa de Valores do Brasil (B3). A própria operadora destaca que há um lado negativo neste tipo de operação porque o país perde a liberdade de precificar as “*commodities*” uma vez que ela é determinada pela decisão externa dos preços.⁹⁰⁵

Pereira, em sua tese de doutorado, estuda o modelo de formação de preços das “*commodities*” agrícolas aplicados ao mercado de açúcar e álcool. Nela, ele demonstra que a comoditização é uma forma do mercado, através da precificação dos contratos futuros, proteger-se da volatilidade (interna e externa) não somente da especulação financeira, mas também de fatores típicos das “*commodities*” agrícolas como clima, sazonalidade, preços de insumos e transportes, dentre outros. O problema que se destaca é que a referida especulação na negociação dos contratos futuros das “*commodities*” determina o processo de precificação que, por derradeiro, influencia no preço final do bem.⁹⁰⁶

Desta forma há duas formas de controle sobre o preço dos alimentos que são controladas pelos atores do SAAB que são: a) direta; e, b) indireta. A direta ocorre pelo processo de controle dos alimentos e da alimentação em toda a cadeia do sistema alimentar. Esse processo controla diretamente a formação de preço nos aspectos microeconômicos como a demanda e a oferta de alimentos e de alimentação. A indireta controla, antecipadamente, o preço dos alimentos na B3 (pela via da negociação dos minicontratos futuros das *commodities* agrícolas). Este controle ocorre para proteger os investidores de fatores que afetam a volatilidade para, sobretudo, beneficiar-se com o lucro que o preço do contrato futuro da “*commodity*” pode lhe proporcionar. Este seria um dos principais exemplos de ampliação da acumulação do capital por subordinação, de um determinante econômico de natureza processual-representativa (especulativa), porque o acesso aos elementos do núcleo do DHAA, como os alimentos e a alimentação, fica

⁹⁰⁵ Disponível em: <<https://blog.toroinvestimentos.com.br/commodities-o-que-sao>> Acesso em: 06 out. 2020.

⁹⁰⁶ Cf. PEREIRA, L. M. **Modelo de formação de preços de commodities agrícolas aplicado ao mercado de açúcar e álcool**. Tese de doutorado. São Paulo: USP (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade), 2009. 209p.

subordinado à precificação dos contratos futuros das “*commodities*” negociadas na Bolsa de Valores do Brasil. O que determina, como já foi explicitado, o controle da efetividade do exercício do DHAA, devido ao fator da renda familiar. Uma vez que o acesso aos alimentos e à alimentação é monetizado e condicionado pela renda.

Conforme salientado por Vivero-Pol, desde a crise financeira de 2008, alimentação e fome estão em alta na agenda global. As recentes crises (de 2008 e 2020) geraram saltos extraordinários nos preços das “*commodities*” agrícolas e nos acordos de aquisição de terras por empresas transnacionais globalizadas de alimentos e energia. Através do processo de corporificação (que será analisado no próximo ponto), constitui-se um conjunto de empresas com economias abundantes que controlam os alimentos, a alimentação, as terras, os recursos genéticos e outros elementos fundamentais para a vida do ambiente, em uma corrida global pela acumulação por subordinação do capital e dos elementos da vida àquele. Estes determinantes explicam as raízes da crise do sistema alimentar global. Um sistema que produz comida em excesso, suficiente para alimentar toda a população do planeta, mas não é capaz de garantir o acesso equânime aos elementos do núcleo do DHAA porque reduz o acesso às leis e interesses econômicos do mercado.⁹⁰⁷

Duas categorias relevantes para compreender o determinante da comoditização dos elementos do núcleo do DHAA são as de subtrabilidade e excludibilidade. Foi Samuelson quem definiu que a baixa subtrabilidade é o que define um bem público.⁹⁰⁸ Subtrabilidade refere-se ao quanto o uso de um bem por uma pessoa preclui o uso deste por outra. Um bem com baixa subtrabilidade pode ser usado por pessoas adicionais sem reduzir sua disponibilidade a outras. Samuelson também mencionou que o custo marginal de produção de um item adicional é zero: não há nenhum custo quando outra pessoa, em adição, consome o bem.⁹⁰⁹

Vivero-Pol salienta que em termos estritamente econômicos, o alimento é subtraível: se eu comer uma cereja, ela não estará mais disponível para que outros a consumam. Entretanto, cerejas são continuamente produzidas pela natureza (cerejas “*in natura*”) e por seres humanos (cerejas cultivadas), de forma que já não

⁹⁰⁷ VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 41-90.

⁹⁰⁸ Cf. SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. In: **The Review of Economics and Statistics**, 1954, Vol. 36, N° 4. P. 387-389.

⁹⁰⁹ Cf. **Ibid.**

há mais restrição numérica. Enquanto a taxa de reposição superar a taxa de consumo, o recurso está sempre disponível, e o alimento é considerado um recurso renovável de estoque infinito, como o ar. Esta característica se confronta com a subtrabilidade, pois sempre deveria haver alimento, seja produzido naturalmente ou cultivado. O alimento produzido pela natureza e cultivado de forma sustentável parece ser ilimitado, disponível em todo o mundo e suficiente para todos os seres humanos. Desta forma, o alimento consumido por um não preveniria outros de se alimentarem, mesmo não podendo estes outros comer o exato alimento que alguém ingeriu. Uma vez que há alimento disponível para todos em termos práticos.⁹¹⁰ Ao dominar a cadeia produtiva dos elementos do núcleo do DHAA, transformá-los e reduzi-los à “*commodities*”, o SAAB passa a exercer o controle sobre a subtrabilidade dos elementos do núcleo do direito humano à alimentação adequada. O que gera consequências econômicas de exclusão alimentar, em especial para os que não têm renda suficiente para garantir o acesso aos alimentos e à alimentação. A exclusão e a desigualdade alimentar são consequências deste determinante da injustiça alimentar.

Para Sands a categoria de excludibilidade significa que é possível a uma pessoa prevenir que outra usufrua o bem. Usualmente, a possibilidade de uma pessoa consumir ou não um bem está vinculada a sua capacidade de pagar ou não pelo bem. Excludibilidade é normalmente determinada pela posse ou direitos de propriedade.⁹¹¹ Assim, uma forma usual operada pelo SAAB é a prática de excludibilidade através do processo de exacerbação da comoditização dos alimentos e da alimentação. Já para Ostrom a excludibilidade é a habilidade dos produtores de detectar e prevenir o consumo não-compensatório de seus produtos.⁹¹² Prática corrente no Brasil desde a década de trinta do século vinte. Quando há excedente na produção, há o costume dos produtores queimarem ou desperdiçarem propositalmente os alimentos para que não ocorra baixa nos preços e, assim, garantam os custos de produção e seu respectivo lucro.⁹¹³

Para Vivero-Pol:

⁹¹⁰ VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 41-90.

⁹¹¹ Cf. SANDS, P. **Principles of International Environment Law**. New York: Cambridge University Press, Second Edition. 2003.

⁹¹² Cf. OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990. 298p.

⁹¹³ Disponível em: <<https://www.radioaguasclaras.com.br/produtores-jogam-leite-fora-no-noroeste-do-estado/>>. Acesso em: 08 out. 2020.

Sob tal lógica, o debate sobre quem detém o alimento selvagem,⁹¹⁴ produzido pela natureza, se torna crucial para a compreensão dos direitos de propriedade sobre o alimento. Economistas também apontam que, por não serem passíveis de excludibilidade, bens públicos acabam produzidos ou acessados de forma insuficiente, e tal ideia se coaduna bem a análise do alimento selvagem e da demanda alimentar humana. O grau de excludibilidade e subtrabilidade depende da natureza tecnológica do bem e da definição e existência de direitos de propriedade. Em termos teóricos, o alimento é possível de excludibilidade, eis que nós podemos prevenir alguém de acessá-lo, seja em termos físicos, seja através de elevada precificação. Entretanto, se esta excludibilidade se operar em termos absolutos, tal pessoa morreria por inanição, o que eliminaria o objeto ao qual se vincula o bem, seja público ou privado. Poder-se-ia argumentar que atualmente boa parte dos alimentos possuem um preço no mercado, e tais preços impedem muitas pessoas de acessá-los livremente no mercado. Apesar de verdadeiro, este é um excelente exemplo de construção social que pode ser modificada por normas sociais: direitos de propriedade nada mais são do que normas sociais e legais, cujas naturezas e especificidades são determinadas por cada sociedade. Muitas sociedades adotaram, e ainda adotam, a consideração do alimento como um bem comum, assim como florestas, pescas, terra e água, e os tratamentos assinalados por civilizações e comunidades humanas aos recursos naturais são consideravelmente diversos e certamente em constante desenvolvimento.⁹¹⁵

De acordo com Vivero-Pol tanto a subtrabilidade quanto a excludibilidade podem ser contestadas porque são construções sociais cujas naturezas econômicas se desenvolvem ao longo do tempo, vinculadas às normas societárias.⁹¹⁶ Kaul e outros sustentam que a sociedade pode modificar a subtrabilidade e excludibilidade dos bens.⁹¹⁷ Sendo uma construção social, os elementos de subtrabilidade/excludibilidade presentes na privatização e na comoditização dos elementos do núcleo do DHAA podem mudar se a sociedade como um todo decidir resistir aos determinantes econômicos da justiça alimentar.

Continuamente o capitalismo explora recursos naturais para superar as crises econômicas sem incorporar completamente as causalidades externas provocadas pela comoditização. O controle econômico destes recursos, por comoditização, por privatização (como no caso de estatais que distribuem água potável) ou por biopirataria⁹¹⁸ (como no caso do patenteamento de bens ambientais

⁹¹⁴ Por “selvagem”, leia-se: “*in natura*”.

⁹¹⁵ VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 56.

⁹¹⁶ Cf. **Ibid.**

⁹¹⁷ KAUL, I.; CONCEICAO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (eds.). **Providing Global Public Goods: Managing Globalization.** New York: Oxford University Press, 2003. DOI: 10.1093/0195157400.001.0001.

⁹¹⁸ Biopirataria é a exploração, manipulação, exportação e/ou comercialização internacional de recursos biológicos em desacordo com as normas da Convenção sobre Diversidade Biológica,

realizados por empresas para controlar financeiramente o acesso àquele bem) expressam o modelo econômico de ampliação da acumulação por subordinação que controla tais recursos por ressignificação (econômica) do ente (por comoditização), pela patente (por apropriação intelectual) e pela corporificação (por controle do acesso ao bem).

A comoditização é realizada pelo mercado porque subordina outras práticas econômicas lucrativas como a utilização da biotecnologia (em especial para a manipulação de OGM's) para a produção/comercialização de insumos agrícolas como os venenos, o frete/transporte, dentre outros. Ao redor do mundo, apenas sete empresas controlam 90% da produção de insumos agroquímicos no mundo.⁹¹⁹ Esta prática está associada às premissas de primazia dos direitos individuais de propriedade⁹²⁰ e da acumulação por subordinação ampliada dos lucros, que sustentam o atual modelo de capitalismo. O SAAB é reflexo desta transformação.

Uma consequência da comoditização é o ataque direto à soberania fundiária por corporações e fundos monetários estrangeiros, cercando as terras aráveis para produzir alimentos e biocombustíveis para exportação ao país de origem do investidor. Como denunciado por Kugelman e Levenstein, nações importadoras de alimentos e corporações privadas com fins lucrativos estão adquirindo terras aráveis estrangeiras em escalas consideráveis e sem precedentes. Somente no ano de 2001, aproximadamente duzentos e trinta milhões de hectares de terras agrícolas, o que equivale ao tamanho da Europa Ocidental, foi vendida ou arrendada, com a maioria das transações ocorridas na crise de 2008.⁹²¹

No sistema alimentar vigente a principal forma de acesso é monetizada. O cidadão é compelido não a cultivar alimentos, mas a cultivar subordinação da sua força de trabalho (física ou intelectual) ao SAAB, é quem colhe os frutos daquele cultivo. Colhe os frutos tanto pelo lucro indireto (pela força de trabalho empregada que resulta em receitas para o Estado, para as empresas e pela especulação financeira dos contratos de “*commodities*” agrícolas), quanto direto, através da

de 1992. Segundo o verbete “*biopirataria*” no “*Wikipedia*” em língua portuguesa, são espécies que foram patenteadas por empresas estrangeiras: açaí, andiroba, copaíba, cupuaçu, espinheira-santa e jaborandi. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Biopirataria>> Acesso em: 08 out. 2020.

⁹¹⁹ Cf. LANG, T. Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance. In: **Development Policy Review**, 2003, 21 (5-6): 555-568.

⁹²⁰ No segundo capítulo se analisou as questões da propriedade como determinante jurídico da efetividade do direito humano à alimentação adequada.

⁹²¹ Cf. KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. **The Global Farms Race: Land Grabs, Agricultural Investment and the Scramble for Food Security**. Washington: Island Press. 2013. 248p.

celebração do contrato de compra e venda para ter controle do acesso aos alimentos e à alimentação.

Conforme demonstrado por Rocha, o mercado livre e globalizado já deu provas empíricas de que não somente não consegue acabar com a fome, como, pelo contrário, sem regulação, contribui para que ela se torne mais aguda. Mercados sem regulação não conseguem prover o devido acesso aos elementos do núcleo do DHAA ainda que haja transferência de renda para os grupos de baixa renda.⁹²² Como salientado por Polanyi, se se permite que os mercados cresçam desenfreadamente, estes acabarão destruindo tanto a sociedade quanto a sua própria base de recursos naturais.⁹²³

Compartilha-se aqui quatorze implicações importantes para quando se trata alimentos meramente como “*commodities*”:⁹²⁴

1. As plantações e as colheitas tem mais utilidade (econômico-financeira) para alimentar o gado, para fornecer biocombustíveis, matéria-prima para a indústria farmacêutica ou para se transformar em produto industrial bruto, do que para o consumo humano direto, ou seja, para alimentar pessoas. Enquanto é considerado como uma “*commodity*” os elementos do núcleo do DHAA são destinados para o setor, para o agente ou para o fim que paga o melhor preço.

2. A destruição de biomas, a expulsão de comunidades tradicionais⁹²⁵ como povos indígenas, caiçaras, quilombolas e agricultores familiares de suas terras, devido à exploração de terras agricultáveis para a ampliação do agronegócio, da produção de grãos e da pecuária, em especial para a exportação e manutenção do poder econômico das empresas do SAAB e da balança comercial brasileira.

3. A criminalização, através do cercamento dos poderes legislativo e judiciário, dos movimentos populares e sociais que atuam na promoção e efetividade do acesso aos alimentos e à alimentação – e de tudo que está relacionado

⁹²² ROCHA, C. Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics. In: **Journal of Hunger and Environmental Nutrition**. 2007. 1(4): 5-22.

⁹²³ Cf. POLANYI, K. **The Great Transformation**. Boston: Beacon Press, 1944. Ver também: SANDEL, M. J. **Justiça**. O que é fazer a coisa certa? São Paulo: Privalia, 2009. 450p. Id. **O que o dinheiro não compra**: os limites morais do mercado. 9ª edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 2012. 238p. SRAFFA, P. **Production of commodities by means of commodities**: prelude to a critique of economic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. 112p.

⁹²⁴ Cf. VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 63-64.

⁹²⁵ Dentre outras situações de minorias como ciganos, imigrantes, acampados, assentados e deslocados. Nesse sentido, conferir: MPF – PFDC. **Direito à Alimentação Adequada**. ESMPU – Manuais de Atuação. Brasília: ESMPU – MPF – PFDC, 2008. 109p.

com estes como a terra, às águas e os biomas - como comuns do direito humano à alimentação adequada.

4. A violência: a) no campo, para proteger o direito de propriedade às terras, aos alimentos e tudo o que com elas está relacionado (meios de produção); e, b) na cidade, dentre estes casos, podem-se citar o homicídio praticado contra João Alberto Silveira Freitas, por seguranças da rede de distribuição de alimentos Carrefour, em Porto Alegre (RS).⁹²⁶

5. A apropriação excessiva dos elementos da vida através do patenteamento de OGM's, da biopirataria, da robotização e da biotecnologia para diminuir a contratação de trabalhadores e incrementar o lucro sobre a produção dos alimentos.

6. A corporificação dos sistemas alimentares, sob o controle de poucas empresas do SAAB, na forma de cartéis que definem o tipo, o preço dos alimentos, como, quando e quem poderá acessá-los.

7. A especulação antiética envolvendo o alimento básico nos mercados futuros das bolsas de valores. De acordo com Magdoff, a quantidade de recursos monetários envolvidos em fundos baseados em recursos naturais aumentou de US\$ 13 bilhões, em 2003, para US\$ 317 bilhões em 2008.⁹²⁷

8. Testemunha-se uma corrida fora de controle por recursos naturais escassos desde 2008, com aquisição de terras, água, esquemas de exploração preliminar do Ártico e Antártico e faturamento hidráulico de gás de xisto como alguns exemplos das implicações a nível global. Os principais pilotos deste novo colonialismo são o crescimento populacional, o aumento da demanda por alimento e energia, a volatilidade e a elevação dos preços das “*commodities*”, a transição para dietas dominadas pelo consumo de carne e a escassez de terras e água, sem qualquer expectativa que qualquer destes diminua no futuro. De acordo com Kugelman e Levenstein, em 2015, estimava-se que mais de duzentas empresas de participação privada tinham quase US\$ 30 bilhões investidos em esquemas de aquisição de terras no estrangeiro.⁹²⁸

⁹²⁶ Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/11/20/analise-inicial-do-igp-aponta-para-asfixia-como-causa-da-morte-de-homem-negro-espancado-em-supermercado.shtml>>. Acesso em: 21 nov. 2020.

⁹²⁷ MAGDOFF, F. Food as a commodity. In: **Monthly Review**. 2012. Volume 63, Issue 08 (January). Disponível em: <<http://monthlyreview.org/2012/01/01/food-asa-commodity>>. Acesso em 10 out. 2020.

⁹²⁸ KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. **Op. Cit.** 2013.

9. Como os produtos alimentares são “*commodities*” e o único objetivo do sistema alimentar é aumentar suas vendas e seu lucro, as outras dimensões dos elementos do núcleo do DHAA já apresentadas (o direito fundamental de estar livre da fome, as implicações culturais do cultivo e preparo dos alimentos ou os benefícios de uma boa nutrição sobre a saúde pública) são ofuscadas pelo objetivo do lucro e da acumulação por subordinação ampliada do capital. Os níveis dos preços dos alimentos estão acima do nível da renda das famílias para o acesso aos alimentos e à alimentação. É por isso que o mundo ainda abriga oitenta milhões de pessoas subnutridas e mais de quinhentos milhões de obesos e a transição alimentar baseada na carne, que apresenta demanda excessiva de recursos, está dominando as dietas no mundo.

10. O investimento massivo em propaganda enganosa, através das mídias tradicionais e sociais, que promovem o fetichismo de que determinados alimentos altamente processados/industrializados são úteis e necessários porque são mais saudáveis e baratos.

11. O acesso a alimentos baratos, porém altamente industrializados/processados. O que repercute em agravos e doenças para grande parte da população, em especial as das classes “D” e “E”. O objetivo do SAAB não é alimentar as pessoas e sim alimentar o lucro das empresas ligadas ao sistema e às receitas do próprio Estado. Ou seja, o capitalismo não alimenta às pessoas e sim o lucro e a subordinação (política e econômica) ao próprio sistema.

12. A transformação de cidadãos em consumidores de alimentos. Alimentar-se, um direito humano básico, soberano, vital e fundamental, com a comoditização, torna-se uma prática totalmente subordinada à monetização e, por conseguinte, à renda.

13. Sobrepõe a construção social que o SAAB pratica, de que mais vale a perspectiva de valor econômico dos alimentos e da alimentação do que seu valor ecológico, sanitário e nutricional. Com isso, enfraquecem-se: a) a perspectiva de comum dos alimentos e da alimentação, enquanto comuns que devem ser compartilhados; e, b) do ponto de vista político, enquanto bens jurídicos comuns, a política e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

14. Finalmente, um sistema alimentar ancorado apenas na consideração do alimento como “*commodity*” a ser distribuído de acordo com as leis de oferta e demanda do mercado nunca promoverá a justiça e a segurança alimentar para todos,

quanto mais o estado aspiracional no qual todo ser humano tem o direito à efetividade do direito humano à alimentação adequada. O acesso aos alimentos e à alimentação evoluirá com a transferência de renda aos mais pobres, mas as falhas do mercado não desaparecerão simplesmente pela inclusão das pessoas no consumo. É evidente que o SAAB não está interessado em pessoas que não possuem dinheiro para pagar por seus bens e serviços.⁹²⁹

Como se pôde perceber nos pontos destacados acima, o que o SAAB promove com a comoditização, no fundo, é um determinante econômico que consolida um sistema de poder sobre a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. A conversão de bens e atividades em “*commodities*” tem sido a força dominante de transformação de várias sociedades desde a metade do século dezenove. Um processo que guia o dominante SAAB sobre o comércio de alimentos nacional e no âmbito internacional, através do controle do monopólio de toda a cadeia do sistema.

A comoditização é um determinante indireto de controle da soberania alimentar e, por conseguinte, da efetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar. Desta forma, não é possível a promoção da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar sem que se reverta o processo de excessiva comoditização dos alimentos. Para Bollier, é preciso reivindicar a narrativa e a prática dos comuns para reavaliar a excessiva comoditização de alguns recursos e a recomoditização de outros.⁹³⁰ Segundo Hess, para reconceitualizar os elementos comuns do DHAA é preciso protegê-los da excessiva comoditização e do controle daqueles por poucos.⁹³¹ Para Vivero-Pol, a descomoditização implica desvincular “*commodities*” e bem-estar, aumentar a proporção de bens e serviços consumidos no exterior do mercado formal, e que os alimentos sejam adquiridos pela esfera pública (serviços públicos) ou pela esfera autônoma (comércio justo, grupos de trocas, associações entre produtores e consumidores, agricultura de suporte comunitário etc)⁹³² para que, dessa forma, efetive-se a justiça alimentar.

⁹²⁹ Cf. VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 63-64.

⁹³⁰ Cf. BOLLIER, D. **Silent theft**. The private plunder of our common wealth. New York: Routledge. 2003.

⁹³¹ Cf. HESS, C. **Mapping the New Commons**. Presented at “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008. HESS, C.; OSTROM, E. (eds.). **Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice**. Cambridge: MIT Press, MA, 2007.

⁹³² Cf. VIVERO-POL, J. L. **Op. Cit.** 2019. P. 65.

Por fim, constata-se que a comoditização é um dos principais “*modus operandi*” de reduzir os comuns do DHAA à apenas uma dimensão (de “*commodity*”) com o objetivo de ampliar o controle sobre a soberania alimentar e, por conseguinte, o poder das corporações do SAAB, no contexto da política de segurança alimentar no Brasil. A comoditização não é somente um determinante processual que ressignifica os comuns do DHAA, através de práticas econômicas como a precificação, a subtrabilidade, a excludibilidade e, em última instância, a especulação financeira baseada nos contratos futuros das “*commodities*” na B3 e demais bolsas de valores espalhadas pelo mundo. A comoditização é, sobretudo reflexo de algo maior, ou seja, de um modelo, de uma racionalidade que estrutura e organiza a vida econômica do país, que é denominada por Laval e Dardot como neoliberalismo.⁹³³ Além disso, do empoderamento corporativo de atores econômicos (nacionais e transnacionais) que definem, controlam e gerenciam, inclusive, a agenda pública, com o objetivo de garantir os interesses vinculados aos grupos econômicos do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. A comoditização é uma expressão econômica do poder desconstituente que atua em face da efetividade da justiça alimentar. É preciso mapear e enfrentar os determinantes econômico processuais que provocam a injustiça alimentar. Neste sentido, no próximo ponto, analisa-se a corporificação enquanto segundo determinante econômico de natureza processual-representativa.

4.2.2. Da corporificação

A corporificação pode ser definida como a organização estratégica de atores político-econômicos (de pessoas físicas e jurídicas; públicas e privadas), vinculada ao SAAB, com o objetivo de fortalecer-se enquanto um corpo político para exercer o controle (das agendas pública e privada), para planejar, organizar, dirigir e controlar as cadeias do sistema alimentar liberal-produtivista. É, portanto, um arranjo corporativista do SAAB, com o objetivo desconstituente de controlar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

De modo preliminar é preciso destacar que a corporificação está situada dentro de um quadro muito preciso, o do neoliberalismo. Como já salientado, mais

⁹³³ Cf. LAVAL, C.; PIERRE, D. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2016. 212p.

do que uma ideologia ou uma política econômica, o neoliberalismo é uma racionalidade⁹³⁴ que pretende governar a tudo, inclusive a conduta dos governados. É uma racionalidade que tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação.⁹³⁵ Este “*modus operandi*” atua em face de um dos maiores desafios colocados hoje, para a promoção dos instrumentos da justiça alimentar que é implementar a sua efetividade. Desregulação da PSAN e do SISAN, concorrência desleal e empoderamento da subjetivação das empresas, são modos concretos e correntes de controle da soberania alimentar, por corporificação e, a partir daqui, busca-se examiná-los.

A primeira prática de corporificação que pode ser analisada é a de cartelização. De acordo com o Dicionário Financeiro:

Um cartel acontece quando duas ou mais empresas, do mesmo ramo, atuam em conjunto para o controle do mercado onde estão inseridas. Quando existem empresas que formam um cartel, **a quantidade produzida e os preços são combinados** de maneira que retornem uma grande fatia de lucro para cada uma delas.⁹³⁶ (sic)

Ato contínuo, o Dicionário Financeiro explica que a formação de um cartel é feita a partir de um grupo de empresas que cooperam entre si, limitando a produção de um produto, o que faz com que os preços subam. Diz ainda que o começo deste processo pode acontecer por existirem poucos fornecedores de um produto ou serviço. O que se denomina na economia como oligopólio. No Brasil a formação de um cartel é considerada crime contra a ordem econômica.⁹³⁷ A investigação da prática no mercado brasileiro, assim como a aplicação de multas, é

⁹³⁴ Laval e Dardot salientam que o termo racionalidade não é empregado como eufemismo para evitar a palavra capitalismo. Segundo eles, o neoliberalismo é: “*a razão do capitalismo contemporâneo, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida.*” LAVAL, C.; PIERRE, D. **Op. Cit.** 2016. P. 17.

⁹³⁵ Cf. **Ibid.** P. 17.

⁹³⁶ Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/o-que-e-um-cartel/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹³⁷ A Lei federal nº 8.137/90 considera como crime contra a ordem econômica o acordo entre empresas com objetivo de fixar artificialmente os preços ou quantidades dos produtos e serviços, de controlar um mercado, limitando a concorrência. Prevê, para a prática, pena de dois a cinco anos de reclusão e multa. Cf. BRASIL. Lei Federal nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 dez. 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

feita pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. O caso mais recente de aplicação de pena contra aquele tipo de crime foi em 2017, por formação de conluio no fornecimento de gás de cozinha (Ultragaz e Liquigás). O resultado foi o pagamento de multas que somavam R\$ 67 milhões de reais.⁹³⁸

A partir daqui analisa-se alguns casos concretos de corporificação dentro do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. O primeiro é de uma empresa da cadeia de produção de alimentos, a “*Brazil Foods*” (BRF). Ao acessar a página eletrônica da empresa, nas páginas eletrônicas de buscas, a “*Br Foods*” descreve-se como “*uma das maiores companhias de alimentos do mundo*”.⁹³⁹ Em apartado resumo, somente para se ter uma noção, a empresa está presente em cento e trinta países com mais de noventa mil trabalhadores. Ela foi resultado da fusão, em 2009, de duas das maiores empresas de produção de alimentos no Brasil: a Perdigão e a Sadia. Em termos econômicos, a empresa informa que logo após a fusão, somente no ano de 2010, a BRF alcançou a marca de R\$ 22,7 bilhões em vendas,⁹⁴⁰ sendo 40% delas destinadas ao mercado externo. Já naquele ano, se tornou a terceira maior empresa exportadora do país, sendo a maior exportadora de aves e líder na produção global de proteínas, com 9% da comercialização mundial.⁹⁴¹ A empresa controla dezessete marcas com três mil produtos nas prateleiras da rede varejista. No que a empresa denomina como vantagens competitivas, ela destaca, em primeiro lugar, a sua liderança no mercado brasileiro de alimentos e que, segundo a agência classificadora “*Millward Brown Vermeer*”, a empresa possui uma das marcas mais valiosas do Brasil.⁹⁴²

⁹³⁸ Disponível em: <<https://www.dicionariofinanceiro.com/o-que-e-um-cartel/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹³⁹ Disponível em: <<https://www.google.com/search?q=br+foods&oq=br+foods&aqs=chrome..69i57j0l7.3477j0j1&sourceid=chrome&ie=UTF-8>>. Acesso em: 10 out. 2020.

⁹⁴⁰ Para efeitos de comparação do poder econômico da empresa, a arrecadação da BRF em 2010, foi dez vezes maior do que a arrecadação do Estado do Acre, no ano de 2019. Neste ano, segundo a Receita Federal, a arrecadação do Estado do Acre foi de R\$ 2.077.003.253,00. Disponível em: <<https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-por-estado/arrecadacao-uf-2019/arrecadacao-por-uf-internet-jan-a-dez19.ods/view>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹⁴¹ Disponível em: <<https://www.brf-global.com/sobre/a-brf/nossa-historia/>>. Acesso em: 10 out. 2020.

⁹⁴² Disponível em: <<https://www.brf-global.com/sobre/a-brf/estrategias-e-vantagens-competitivas/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

A BRF é um exemplo, dentre tantas outras empresas do SAAB que poderiam ser citadas e analisadas, que se organizam sob a forma de corporificação, com o objetivo de controlar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

Na produção, no setor pecuário, temos o caso do grupo JBS. Na mesma esteira da empresa anterior, segundo a sua descrição na rede mundial de computadores, o grupo assim se apresenta: “*alimentamos o mundo com o que há de melhor*”.⁹⁴³ O grupo também se apresenta como um dos maiores produtores de alimentos do mundo, presente em quinze países e com mais de duzentos e trinta mil empregados. O grupo controla cinquenta e duas empresas/marcas.⁹⁴⁴

Na cadeia de distribuição do SAAB há a corporificação realizada pelo Grupo Casino. Este é um grupo francês, também conhecido como “*Groupe Casino*” ou “*Casino Guichard Perrachon*”.⁹⁴⁵ No Brasil a representação do grupo é exercida pela empresa denominada como “*Companhia Brasileira de Distribuição*”, conhecida pela sigla “*GPA*”. O Grupo Casino, de acordo com o “*Wikipedia*” ocupa o primeiro lugar no setor de varejo na América Latina e no setor de varejo de produtos alimentícios e não-alimentícios no Brasil. No país, o grupo é o controlador da rede varejista dos hipermercados: Pão de Açúcar, Extra, Assaí e Compre Bem e possui mais de mil lojas espalhadas em todas as regiões do país. É a maior empregadora do varejo no Brasil, com vinte e quatro centros de distribuição espalhados pelas principais cidades do país e com cento e dez mil empregados. Segundo o Relatório Anual de Sustentabilidade do grupo, de 2019, a receita bruta para este ano foi de R\$ 61,5 bilhões.

No SAAB há também a presença de corporações internacionais, na forma de grupos controladores de empresas e marcas como a Nestlé, a Pepsico, a Unilever, a Danone, a Mars, a Mondeléz, a Associated British Foods, a Kellogs, a Cola-Cola, o Carrefour, dentre outros. Conforme salientado pelo relatório sobre sistema alimentar mais justo conhecido como “*Cresça*”, da Oxfam, em 2013, são empresas

⁹⁴³ Disponível em: <https://www.google.com/search?sxsrf=ALeKk015k4UOa21D4c_oK4KXoY7yiHyieg%3A1602420655298&ei=r_-CX4jIEdu45OUPx-OFaA&q=jbs&oq=jbs&gs_lcp=CgZwc3ktYWlQAZIFCAAQsQMMyBQgAELEDMgIIADICCAAYBQgAELEDMgIIADICCAAYAggAMgIIADICCAA6BAgAEec6BAgjECc6BAgAEEM6BwgAELEDEENQig1Y6A1g7A5oAHACeACAaw2IAdkBkgEDMC4ymAEAoAEBqgEHZ3dzLXdpesgBCMABAQ&scient=psy-ab&ved=0ahUKEwjI28GPYqzsAhVbHLLGHcdxAQ0Q4dUDCA0&uact=5>. Acesso: em 11 out. 2020.

⁹⁴⁴ Disponível em: <<https://jbs.com.br/marcas/>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹⁴⁵ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Grupo_Casino>. Acesso em: 11 out. 2020.

e marcas que controlam toda a cadeia do sistema alimentar e, por conseguinte, quem, o que, quando e como irá comer. Conforme destacado no informativo da Oxfam, os grupos, empresas e marcas presentes no mundo e no SAAB, demonstrados na figura abaixo através da teia de corporificação, obtiveram lucros sem precedentes, a despeito das crises financeiras. Ao mesmo tempo que estes grupos acumularam recursos financeiros, milhões de pessoas que produziram as matérias-primas necessárias para abastecê-las enfrentaram situações de injustiça alimentar cada vez maiores quanto ao acesso à terra, à água, aos alimentos, à alimentação e às condições dignas de trabalho.⁹⁴⁶

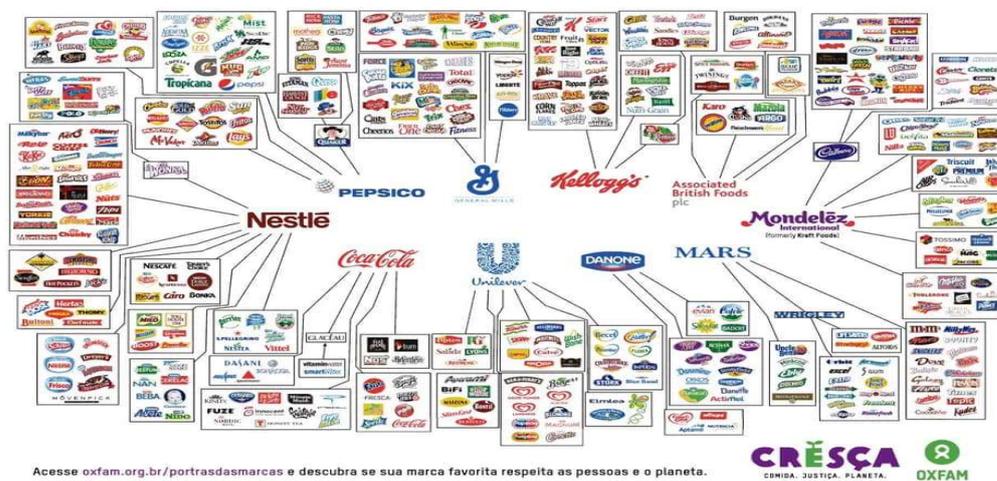


Figura 13 – Por trás das marcas - Fonte: Joki Gauthier, para a Oxfam (2012).⁹⁴⁷

O relatório supracitado, produzido pela Oxfam, como parte da campanha “*Por trás das marcas*”⁹⁴⁸, que analisou as políticas de sustentabilidade destes dez maiores grupos econômicos controladores do sistema alimentar liberal-produtivista, apresenta dados e conclusões relevantes para a análise da corporificação. De modo geral, o relatório da campanha conclui que os programas das empresas que controlam o sistema alimentar não são efetivos para a diminuição das causas subjacentes da fome e da pobreza enquanto as empresas não tiverem

⁹⁴⁶ OXFAM. **Por trás das Marcas.** Justiça Alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas. 166. Informativo da Oxfam. 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/behindthebrands>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹⁴⁷ **Ibid.**

⁹⁴⁸ A campanha “*Por trás das Marcas*” analisou o estado das políticas das dez principais empresas do sistema alimentar global, em comparação com seus pares, em sete temas considerados cruciais para a promoção de um sistema alimentar justo: mulheres, agricultores familiares e de pequena escala, trabalhadores rurais, águas, terras, mudanças climáticas e transparência. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/behindthebrands>>. Acesso em: 11 out. 2020.

políticas adequadas para orientar as operações de suas próprias cadeias de fornecimento. Dentre as principais falhas apontadas pela campanha, destaca-se:

1) As empresas mantêm excessivo sigilo sobre suas cadeias de fornecimento de matérias-primas, tornando as alegações de sustentabilidade e responsabilidade social difíceis de verificar; 2) Nenhuma das “10 Grandes” tem políticas adequadas para proteger as comunidades locais da apropriação de terra e água ao longo de suas cadeias de fornecimento; 3) As empresas não têm tomado medidas suficientes para evitar os altos níveis de emissão de gases de efeito estufa decorrentes da agricultura, responsáveis pela mudança climática que afeta os agricultores; 4) A maioria das empresas não propicia o acesso adequado de produtores de pequena escala e agricultores familiares às suas cadeias de fornecimento e nenhuma empresa se comprometeu a assegurar que eles recebam um preço justo por seus produtos; 5) Apenas uma minoria das “10 Grandes” está fazendo alguma coisa para evitar a exploração de agricultoras e trabalhadoras em suas cadeias de fornecimento.⁹⁴⁹ (sic)

O informativo ainda destaca:

No mundo todo, pessoas bebem mais de 4 mil xícaras de Nescafé a cada segundo e consomem produtos da Coca-Cola 1,7 bilhão de vezes por dia. Três empresas controlam 40% do mercado mundial de cacau, e a Nestlé declarou, em 2010, receita maior do que o PIB da Guatemala ou do Iêmen. As “10 Grandes” – Associated British Foods (ABF), Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg, Mars, Mondelez International (antes Kraft Foods), Nestlé, PepsiCo e Unilever– geram receitas de mais de US\$ 1,1 bilhão por dia e empregam milhões de pessoas direta ou indiretamente no cultivo, processamento, distribuição e venda de seus produtos. Hoje, essas empresas são parte de uma indústria avaliada em US\$ 7 trilhões, maior até do que o setor energético e representando cerca de 10% da economia global. Mas, ao contrário da fabricação de tênis de marca ou da criação de novos dispositivos eletrônicos, o que é cultivado, onde e como é distribuído afeta todos os seres humanos na face do planeta.⁹⁵⁰

Em um planeta com cerca de sete bilhões de pessoas que precisam de alimentos e um bilhão e quinhentos mil produtores, pouco mais de quinhentas empresas controlam 70% das escolhas no sistema alimentar predominante. As dez maiores empresas do sistema alimentar, coletivamente, geram uma receita diária de mais de US\$ 1 bilhão. A receita anual é superior a US\$ 450 bilhões, o que representa a soma do PIB de todos os países de baixa renda do planeta.⁹⁵¹

⁹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.oxfam.org/behindthebrands>>. Acesso em: 11 out. 2020.

⁹⁵⁰ **Ibid.**

⁹⁵¹ Cf. **Ibid.**

A corporificação destas empresas expande-se para formas de controle do DHAA macro corporificadas (interna e externamente)⁹⁵². No SAAB ela pode ser visualizada através de organizações do setor, em formas de confederações, associações e sindicatos, no campo privado, como nos casos da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC),⁹⁵³ da Confederação Nacional da Indústria (CNI),⁹⁵⁴ da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA),⁹⁵⁵ da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS),⁹⁵⁶ da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG)⁹⁵⁷ e da Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA).⁹⁵⁸ Já no setor público, a principal organização macro corporificada do setor está representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA),⁹⁵⁹ no Congresso Nacional.

A CNC é a entidade sindical de um dos principais setores da economia do país. Juntas, estas categorias respondem por cerca de ¼ do PIB e contrata cerca de vinte e cinco milhões e quinhentos mil empregados de modo direto e indireto. A entidade também representa o SICOMÉRCIO (Sistema Confederativo da Representação Sindical do Comércio) que reúne trinta e quatro federações patronais (vinte e sete estaduais e sete nacionais), as quais agrupam mais de mil sindicatos das categorias econômicas do comércio em todo o Brasil.⁹⁶⁰ Já na CNI destaca-se duas formas de organizar em torno das suas pautas corporativas que chamam a atenção: a primeira é que a confederação possui um órgão consultivo da diretoria, formado por presidentes de mais de cinquenta entidades setoriais e líderes empresariais que avaliam os cenários político e econômico para formular estratégias sobre temas de interesse da indústria. A partir daí, a entidade possui uma segunda forma que é a representação do setor perante o governo, para formular e controlar políticas públicas junto aos conselhos de políticas públicas governamentais como no Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), no Conselho Nacional de Previdência, na Comissão Tripartite Paritária Permanente

⁹⁵² O agronegócio brasileiro, por exemplo, tem representação em quarenta e dois países, através da participação de adidos agrícolas, na Organização Mundial do Comércio (OMC), na FAO e junto às organizações de negócios multilaterais da União Europeia.

⁹⁵³ Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁴ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁵ Disponível em: <<https://www.abia.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁶ Disponível em: <<https://www.abras.com.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁷ Disponível em: <<https://abag.com.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁸ Disponível em: <<https://www.cnabrasil.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁵⁹ Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁰ Disponível em: <<http://www.cnc.org.br/sobre>>. Acesso em: 12 out. 2020.

(CTPP), no Conselho Curador do FGTS, no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), dentre outros.⁹⁶¹

No setor primário, o setor de alimentos e bebidas, segundo a ABIA, é o maior do Brasil. Ele processa 58% dos alimentos que têm origem no campo, reúne mais de trinta e cinco mil empresas, emprega 1,6 milhão de pessoas de forma direta e indireta e representa 9,6% do PIB brasileiro.⁹⁶²

A Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) é uma rede composta por vinte e sete associações estaduais de supermercados que é responsável por 5% do PIB brasileiro e emprega, de modo direto, 1,8 milhão de trabalhadores. Esta é uma entidade também altamente organizada, com fóruns e representações junto aos governos, como afirmado na própria página eletrônica da empresa, com o objetivo de gerar intercâmbio entre os fornecedores e permitir crescimento econômico do setor.⁹⁶³

Criada em 10 de março de 1993, a apresentação oficial da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) aconteceu no Congresso Nacional. A associação destaca que a sua contribuição tem sido destacar junto ao governo, iniciativa privada, entidades de classes e universidades a importância do trabalho de gestão e gerenciamento de todo o sistema agroindustrial e a implantação de medidas que o fortaleçam. A ABAG é composta por setenta e duas empresas, associações e entidades.⁹⁶⁴ Inclusive, pelo Banco do Brasil.⁹⁶⁵

A Confederação Nacional da Agropecuária (CNA) é composta por três entidades: a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que representa os produtores rurais brasileiros de pequeno, médio e grande portes, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) que atua como um instrumento para Formação Profissional Rural e Promoção Social e qualidade de vida de homens e mulheres do campo e o Instituto CNA que desenvolve estudos e pesquisas na área social e no agronegócio. O sistema funciona da seguinte forma: as Federações da Agricultura e Pecuária atendem os Estados e representam os sindicatos rurais que, por sua vez, desenvolvem ações diretas de apoio ao produtor rural, buscando

⁹⁶¹ Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶² Disponível em: <<https://www.abia.org.br/sobre-abia>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶³ Disponível em: <<https://www.abras.com.br/abras/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁴ Disponível em: <<https://abag.com.br/institucional-abag-historia/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁵ Disponível em: <<https://abag.com.br/associadas-abag/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

soluções para os problemas locais. E, segundo a página eletrônica da entidade: “a CNA defende os interesses dos produtores junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do poder Judiciário, nos quais dificilmente um produtor, sozinho, conseguiria obter respostas para as suas demandas”.⁹⁶⁶ (grifo nosso)

As entidades do setor privado supracitadas, como demonstrado por dados dos seus estatutos publicados em suas páginas eletrônicas, organizam-se em grupos de forças macro corporificados para, no Congresso Nacional e junto aos demais poderes públicos, formularem e consignarem os interesses do setor na agenda pública, nos planos governamentais e, em última instância nas políticas públicas e seus respectivos orçamentos. A forma mais empoderada de macro corporificação do setor privado, junto ao setor público, está na Frente Parlamentar da Agropecuária do Congresso Nacional (FPA).⁹⁶⁷

Na página eletrônica da FPA a aba “*História da FPA*” informa que a “*Frente Ampla Ruralista*” surgiu na Assembleia Constituinte de 1987-1988. A entidade destaca que o resultado do trabalho da Frente na Assembleia foi a preservação dos direitos de propriedade rural em terras produtivas.⁹⁶⁸ A aba destaca ainda que:

O objetivo da FPA é estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional. Dentre as prioridades atuais estão a modernização da legislação trabalhista, fundiária e tributária, além da regulamentação da questão de terras indígenas e áreas quilombolas, a fim de garantir a segurança jurídica necessária à competitividade do setor. Nos últimos anos, a Frente Parlamentar tem se destacado nos trabalhos do Congresso Nacional. De composição pluripartidária e reunindo mais de 200 parlamentares, a bancada tem sido um exemplo de grupo de interesse e de pressão bem-sucedido. É considerada a mais influente nas discussões, articulações e negociações de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo.⁹⁶⁹ (grifo nosso) (sic)

As informações apresentadas pela FPA em sua página falam por si: trata-se aqui de uma das maiores redes de articulações político-partidárias e empresariais dentro do Congresso Nacional que é considerada uma das mais influentes no processo legislativo e na definição de agendas e de políticas públicas que

⁹⁶⁶ Disponível em: <<https://www.cnabrazil.org.br/cna/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁷ Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁸ Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁶⁹ **Ibid.**

beneficiam o setor. O benefício é intercambiável posto que, segundo pesquisas desenvolvidas na USP por Cunha e Théry⁹⁷⁰ e na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), por Locatel e Lima,⁹⁷¹ a participação do agronegócio nos financiamentos de campanhas eleitorais, com o objetivo de fazer-se representado no Congresso Nacional, é direto.

Em matéria veiculada pela Folha de São Paulo em 24/12/2018, é apresentado um infográfico que demonstra que a FPA foi a bancada temática com o maior poder de definição em atos relevantes para o país como a criação de ministérios (em 2017), a reforma trabalhista (em 2017) e a definição do teto de gastos (em 2016).



Infográfico 21 – Peso dos Partidos e das Bancadas Temáticas - Fonte: Folha de São Paulo (2020)⁹⁷²

⁹⁷⁰ Cf. CUNHA, P. R.; THÉRY, N. A. M. Financiamento privado de campanha eleitoral: o agronegócio bancando a queda do Código Florestal Brasileiro de 1965. In: **Guaju**, Matinhos, Vol. 3. Nº 2. P. 3-31. Jul./Dez., 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322016256_Financiamento_privado_de_campanha_eleitoral_o_agronegocio_bancando_a_queda_do_Codigo_Florestal_Brasileiro_de_1965>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁷¹ Cf. LOCATEL, C. D.; LIMA, F. L. S. Agronegócio e poder político: políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. In: **Sociedade e Território** – Natal. Vol. 28. Nº 2. P. 57-81. Jun./Dez., 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/download/11583/8166/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁷² Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bancadas-tematicas-tem-influencia-limitada-sobre-votos-de-parlamentares.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2020.

O Requerimento nº 0497/2019, apresentado em 19/02/2019, de autoria do Deputado Alceu Moreira (MDB/RS), assinado por cento e noventa e cinco deputados e trinta e dois senadores, junto à Mesa-Diretora da Câmara dos Deputados, requereu a criação da Frente Parlamentar Agropecuária. No Estatuto da FPA, protocolado em anexo com o Requerimento supracitado, destaca-se o objetivo da Frente, no seu art. 1º, que é “*estimular a ampliação das políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional*”.⁹⁷³ Aparentemente óbvio mas é algo importante a se destacar: quando a opção dos parlamentares (mais do que 1/3 dos senadores e deputados federais) é “*promover o agronegócio*”, fica clara não somente a força da atuação de um setor da economia (corporificado) junto ao e controlando o poder constituinte derivado reformador, mas a opção por um modelo, uma racionalidade que se converte em um determinante econômico-político do direito humano à alimentação adequada: a racionalidade desconstituente do neoliberalismo implementada pelo SAAB com o objetivo de controlar a soberania alimentar e a efetividade do direito humano à alimentação adequada. A “*contrario sensu*”, fica claro que, para ao menos um terço dos parlamentares do Congresso Nacional, alimentos e alimentação são vistos como negócio e não como um direito humano, como comuns.

Por fim e para fazer a relação com o último ponto deste capítulo, uma das principais pautas da FPA é o controle da soberania fundiária e alimentar de atores sociais através do processo legislativo e político de criminalização de movimentos sociais como o MST e o MTST. Um processo realizado pelo controle do poder e do processo legislativo para defender os interesses, o poder e a propriedade das terras dos agrolatifundiários. Meio utilizado para impedir que os trabalhadores e as trabalhadoras rurais tenham acesso a um meio fundamental de vivência digna e de trabalho que é a terra. O caso mais recente foi do projeto de lei de nº 9.604/2018,⁹⁷⁴ de autoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS) que pretendia modificar

⁹⁷³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53910-integra.pdf>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁹⁷⁴ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2168253>>. Acesso em: 14 out. 2020.

o art. 2º da Lei Federal nº 13.260/16 para adequar as manifestações do MST e do MTST como atos terroristas.⁹⁷⁵

A justificativa proposta pelo Deputado é que era preciso criminalizar o “*abuso do direito de articulação*” dos movimentos e “*colocar um paradeiro no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território*”. Ao projeto de lei (PL) nº 9.604/2018 foi apensado o PL nº 5.327/2019, de autoria do Deputado José Medeiros (Podemos/RN) cujo preâmbulo informa: “*Trata do abuso do direito de articulação de movimentos sociais, voltado a dissimular atuação terrorista, acrescentando parágrafo ao art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.*”⁹⁷⁶ Ambos os deputados possuem em comum o fato de comporem a Frente Parlamentar da Agropecuária.

Para os e as militantes dos movimentos sociais, o controle do acesso às terras, à soberania fundiária e à alimentar, é mais do que o controle dos elementos do núcleo do direito humano à alimentação adequada. Não se trata de uma disputa, no campo econômico e político, em torno da terra e dos alimentos, enquanto bens econômicos. Trata-se do controle de algo que, para as pessoas que sofrem as perseguições dos agrolatifundiários e lutam dentro destes movimentos, de um bem afetivo e existencial. Por isso que se denomina como um determinante de natureza processual-representativa, porque se trata do domínio, de modo planejado, organizado e corporificado, de algo intangível e simbólico, do ponto de vista empírico. Trata-se do controle dos meios de sobrevivência, mas sobretudo do controle da soberania, da resistência, do poder constituinte, das lutas, das esperanças e sonhos dessas pessoas que veem e vivem a terra, os alimentos e a alimentação como comuns.

4.2.3.

Do poder de subordinação da propriedade e do mercado

Conforme demonstrado no segundo capítulo, uma das formas que o SAAB tem de dominar a efetividade do DHAA tem fundamento no modelo que conceituou

⁹⁷⁵ Disponível em: <<https://www.esquerdadiario.com.br/Bancada-ruralista-quer-classificar-MST-e-MTST-como-grupos-terroristas>>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁹⁷⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4FD7BE1E1212AC3C1606CDCC3581F882.proposicoesWebExterno2?codteor=1816126&filename=Tramitacao-PL+9604/2018>. Acesso em: 14 out. 2020.

e classificou o instituto da propriedade no direito civil brasileiro e com o poder (jurídico, político e econômico) que se constituiu em torno deste. O conceito e a classificação do direito de propriedade que foram consagrados no ordenamento jurídico brasileiro é o fundamento para o modelo de atuação política (com consequências econômicas) do poder de subordinação que a propriedade e o atual modelo de mercado (sob a forma do SAAB) possibilitam implementar para controlar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Aqui, o objetivo é analisar estritamente as principais formas de poder consequentes do poder de subordinação da propriedade e do mercado que produzem efeitos econômicos que violam ou restringem a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

Atualmente uma das formas de aperfeiçoar e consolidar o poder de subordinação da propriedade e do mercado sobre comuns é através das pesquisas científicas e de “*avanços*” tecnológicos. A espécie que mais se destaca é a prática de biotecnologia aplicada aos alimentos. Vargas et al salientam que a biotecnologia é uma prática de conhecimentos científicos e tecnológicos aplicada em larga escala pela indústria alimentar. Segundo a lógica do SAAB, esta visa incrementar a produtividade, seus custos e a diminuição da dependência do uso de determinados insumos na produção agrícola.⁹⁷⁷ A atividade se concentra no desenvolvimento do poder econômico de subordinação das grandes empresas que a financia do que nas necessidades dos pobres que precisam ter acesso a alimentos em quantidade e com qualidade. A biotecnologia, em regra, é aplicada na transformação genética de organismos, ou seja, em transgênicos. A página eletrônica do Ministério do Meio Ambiente destaca os riscos da utilização de transgênicos:

O cultivo de plantas transgênicas, em larga escala, poderá provocar a disseminação de transgenes, cujos efeitos, particularmente sobre os componentes da biodiversidade, são difíceis de estimar e, pior, irreversíveis. A ameaça à biodiversidade, como consequência da liberação desses organismos no meio ambiente, decorre das propriedades específicas de cada transgene. A inserção de uma variedade transgênica em uma comunidade de plantas pode proporcionar vários efeitos indesejáveis, como a alteração na dinâmica populacional ou a própria eliminação de espécies não domesticadas; a exposição de espécies a novos patógenos ou agentes tóxicos; a geração de super plantas daninhas ou superpragas; a poluição genética; a erosão

⁹⁷⁷ VARGAS, B. D.; BASSO, A.; RODRIGUES, T. V.; SILVA, L. B.; GATZKE, L.; FRIZZO, M. N. Biotecnologia e Alimentos Geneticamente Modificados: uma revisão. In: **Revista Contexto & Saúde**, 18 (35), 2018. P. 19-26. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2176-7114.2018.35.19-26>>. Acesso em: 14 out. 2020.

da diversidade genética e a interrupção da reciclagem de nutrientes e energia, entre outros.⁹⁷⁸

Nodari e Guerra destacam que os efeitos do uso de organismos geneticamente modificados (OGM's) não podem ser previstos em sua totalidade e que os riscos à saúde humana incluem alguns inesperados como alergias, toxicidade e intolerância alimentar.⁹⁷⁹ A biotecnologia aplicada aos OGM's é um dos principais reflexos do poder da propriedade e do mercado do SAAB porque subordina um dos elementos do núcleo do DHAA (os alimentos) a um modelo que reduz aqueles à dimensão de “*commodity*”, expõe o ambiente e a saúde humana a um risco elevado e promove a ideia de que este tipo de saber (tecnológico) se sobrepõe aos saberes tradicionais utilizados pelos povos e comunidades tradicionais, sobre os elementos do núcleo do direito humano à alimentação adequada. Assim, a opção do SAAB de fomentar o aperfeiçoamento de novas tecnologias na indústria, como a biotecnologia, está relacionado com a lógica de apropriação que não somente subordina seres vivos como “*commodities*” para ampliar o lucro do capital, mas que atua como instrumento da força política do setor contra modelos de produção como o agroecológico e, em especial, contra os atores sociais que implementam e lutam por este modelo sustentável de política e de produção.

A segunda forma de consolidar o poder de subordinação da propriedade e do mercado sobre os alimentos é resultante do determinante denominado como biopirataria. Shiva salienta, em sua clássica obra sobre a biopirataria como pilhagem da natureza e do conhecimento, que estas práticas remontam aos primórdios da invasão oficial do Brasil, em 1500.⁹⁸⁰ A prática se caracteriza pela exploração, manipulação, utilização, exportação, industrialização e comercialização internacional de recursos naturais ou conhecimentos tradicionais desses recursos, de forma ilegal, conforme definido pela Convenção Internacional

⁹⁷⁸ Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/7511-riscos.html>>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁷⁹ NODARI, R. O.; GUERRA, M. P. Plantas transgênicas e seus produtos: impactos, riscos e segurança alimentar (Biossegurança de plantas transgênicas). In: **Revista de Nutrição**. Vol. 16. Nº 1. Campinas, Jan./Mar. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732003000100011&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 14 out. 2020.

⁹⁸⁰ Cf. SHIVA, V. **Biopirataria – a pilhagem da natureza e do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 2001. 152p.

Sobre Diversidade Biológica, de 1992, ratificada pelo Brasil mediante o Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.⁹⁸¹

Além do tráfico de animais, da extração de alimentos (como o açaí)⁹⁸² e de princípios ativos, destaca-se aqui que, desta lógica de injustiça alimentar por apropriação e subordinação do capital, com a prática de patentear tais elementos da biodiversidade, as maiores vítimas, são as comunidades e povos tradicionais indígenas, caiçaras e quilombolas que também veem seus saberes serem “*propertizados*” (apropriados/roubados).⁹⁸³ A “*propertização*” é uma prática de cercamento incorpóreo de comuns, como saberes tradicionais, promovida por grandes corporações.⁹⁸⁴

O Brasil é o país com a maior biodiversidade do mundo.⁹⁸⁵ Da parte do Estado brasileiro, um dado que se constata é que a prática carece de regulação e de efetiva ação para proteção dos bens ambientais e alimentares do povo brasileiro. O principal instrumento jurídico, e um dos poucos que existe, é o Termo de

⁹⁸¹ Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁸² Destaca-se aqui o caso da empresa norte-americana denominada como “*Sambazon*” que é acusada pelo Ministério Público Federal pela exploração do patrimônio genético (biopirataria) do açaí, sem autorização do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), do Ministério do Meio Ambiente, além de danos provocados aos ribeirinhos do Estado do Amapá e ao meio ambiente local. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2018/09/20/empresa-acusada-de-biopirataria-do-acai-e-alvo-de-acao-por-danos-a-ribeirinhos-e-ao-meio-ambiente.ghtml>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

⁹⁸³ Quanto aos povos indígenas, o art. § 2º do 231 da constituição federal salienta: “*As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.*” Com relação à biopirataria, a Medida Provisória nº 2.186-16/2001 assegura formalmente o direito das comunidades a decidirem sobre o uso por cientistas ou empresas de seu conhecimento tradicional, de maneira que o interessado no acesso precisa conseguir antes a “*anuência*” das comunidades. Entretanto, esse termo anuência é vago e substitui o reconhecido conceito de “*consentimento prévio informado (ou fundamentado)*”. Por outro lado, os direitos de comunidades tradicionais e locais não indígenas (agrícolas, quilombolas, de pescadores etc.) ficam subordinados à possibilidade de o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (que não tem representação com voto nem de índios e nem de outras comunidades) invocar o subjetivo critério de “*relevante interesse público*”, para autorizar o acesso a seus conhecimentos sem consentimento, anuência ou sequer uma consulta. Acrescente-se a isso a provisoriedade deste instrumento legal e a falta nele de sanções penais contra o crime de biopirataria, entre outras limitações. Cf. HATHAWAY, D. **A biopirataria no Brasil**. In: ROTANIA, A. A.; WERNECK, J. (Org.). **Sob o Signo das Bios**. Vozes Críticas da Sociedade Civil. Vol. 1. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, Reflexões no Brasil. 2004. 96p.

⁹⁸⁴ Para aprofundar o debate sobre a prática e lógica de apropriação de saberes tradicionais no Brasil, confira: ELOY, C. C.; VIEIRA, D. M.; LUCENA, C. M.; ANDRADE, M. O. Apropriação e proteção dos conhecimentos tradicionais no Brasil: a conservação da biodiversidade e os direitos das populações tradicionais. In: **Gaia Scientia** (2014). Volume Especial Populações Tradicionais. P. 189-198. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/gaia/article/view/22587>>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁸⁵ Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>>. Acesso em: 17 out. 2020.

Cooperação para Combate à Biopirataria que articula ações entre o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Departamento de Polícia Federal, a Agência Brasileira de Inteligência e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis.⁹⁸⁶

No Brasil existe apenas uma Medida Provisória (MP) do governo federal sobre o acesso ao patrimônio genético, publicada em junho de 2000. Desde 2002 essa MP, denominada como “*da Novartis*” (pois foi editada para acomodar um contrato já assinado por um órgão federal com a empresa suíça), está sendo implementada mesmo sem ter sido sequer discutida pelo Congresso Nacional.⁹⁸⁷ Como a violação desta pseudonorma não é crime, a biopirataria, no Brasil, não é crime.⁹⁸⁸

Segundo Hathaway, o mecanismo mais utilizado neste roubo dos recursos da diversidade cultural e biológica é a patente, ou uma das outras formas de “*propriedade intelectual*”, à disposição no mercado, como a Lei de Cultivares⁹⁸⁹ ou os direitos de marca etc. Um laboratório farmacêutico ou uma empresa que desenvolve e vende sementes agrícolas, por exemplo, descobre uma planta com grande valor comercial e declara que seu uso é uma inovação ou até uma “*invenção*” sua. Ela então usa as leis de propriedade intelectual para se intitular proprietária exclusiva de sua exploração em quantos países puder. O Brasil conta, isso sim, com leis fortes de proteção para esse tipo de patentes, de marcas e de

⁹⁸⁶ Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/244-termo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-combate-%C3%A0-biopirataria>>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁸⁷ Ignorando o debate que estava sendo feito no Congresso, o Executivo Federal apresentou em 29 de junho de 2000 a Medida Provisória nº 2.186-16 (republicada pela última vez em 23.8.2001) que, entre outras coisas, determina que qualquer bioprospecção feita por estrangeiros no Brasil precisa estar associada a um instituto de pesquisa nacional. O que não é considerado suficiente pelos ambientalistas porque a MP não prevê sanções penais contra acessos irregulares (biopirataria). A parte dessa MP que já foi regulamentada por decreto em setembro de 2001 (Decreto nº 3.945, 28.9.2001), criava o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), cujos membros são todos funcionários de ministérios federais, excluindo, portanto, representantes de comunidades indígenas ou locais, cientistas, agricultores, ambientalistas, empresários etc. Desde 2003, o CGEN admitia a presença e voz ativa destes setores sociais e não governamentais, mas a base legal para sua atuação continua tão fraca como antes. Cf. AZEVEDO, C. M. A. A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil. In: **Biota Neotropica**. Vol. 5. Nº 1. Campinas, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032005000100002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁸⁸ Cf. HATHAWAY, D. **Op. Cit.** 2004.

⁹⁸⁹ Cf. BRASIL. Lei Federal nº 9.456, de 25 de abril de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, retificada em 25 set. 1997. Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19456.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

cultivares. A biopirataria, assim, é o roubo – ou mais formalmente a “*apropriação*”, por mais imprópria que seja – de materiais biológicos, genéticos e/ou dos conhecimentos comunitários associados a eles em desacordo com as normas sociais, ambientais e culturais vigentes, e sem o consentimento prévio fundamentado de todas as partes interessadas.⁹⁹⁰

Segundo a Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres, aproximadamente trinta e oito milhões de animais da Amazônia, da Mata Atlântica, das planícies inundadas do Pantanal e da região semiárida do Nordeste são capturados e vendidos ilegalmente, o que rende cerca de um bilhão de dólares por ano.⁹⁹¹ Perda da biodiversidade, extinção de espécies, desequilíbrio ecológico, impactos socioeconômicos sobre comunidades tradicionais e subdesenvolvimento da pesquisa nacional são consequências desta prática que afeta diretamente a soberania alimentar.

Conforme analisado por Shiva, a dimensão mais potente da prática de biopirataria é a sua configuração como um neocolonialismo⁹⁹² que somente busca: a) a lucratividade dos alimentos e dos bens ambientais; e, b) a subordinação capitalista da soberania alimentar e ambiental para controlar o poder constituinte que define a destinação dos comuns que estão em seu território.

As ações deliberadas de enfraquecimento de atores sociais como sindicatos, universidades, movimentos populares, de orçamento público, de pesquisas e de espaços políticos deliberativos, como os conselhos de políticas públicas, podem ser caracterizados como o terceiro determinante do poder de subordinação da propriedade e do mercado. Aqui se trata do controle político, com reflexos econômicos, a agentes, espaços e instrumentos de lutas pela implementação do DHAA, a fim de manter a lógica de despossessão, de apropriação e de subordinação do capital. Ou seja, de manter as estruturas da desigualdade econômica que possibilitam o exercício do controle político-econômico dos mais vulneráveis socioeconomicamente e que, em última instância, agrava a situação da insegurança e da injustiça alimentar no país.

De acordo com Santos Júnior o enfraquecimento do movimento sindical brasileiro e suas implicações sobre a formação da consciência de classe dos

⁹⁹⁰ Cf. **Ibid.**

⁹⁹¹ Disponível em: <<https://www.renctas.org.br/>>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁹² Cf. SHIVA, V. **Op. Cit.** 2001.

trabalhadores começa nos anos noventa, do século vinte e um, com o avanço dos governos que implementaram políticas neoliberais.⁹⁹³ Melek demonstra que essa implementação de poder em forma de enfraquecimento do movimento sindical chegou ao seu ápice com a última reforma trabalhista. Esta é a maior intervenção no campo dos direitos sindicais e trabalhistas que traz reflexos, diretos e indiretos, na renda dos trabalhadores e que comprometem efetivamente, como já analisado neste capítulo, a efetividade do direito humano à alimentação adequada.⁹⁹⁴

Em artigo de 2012, Thomas demonstrou como, na Inglaterra, as universidades já sofriam os ataques do governo, em virtude da pressão do modelo neoliberal. Medidas como mudanças nos critérios de distribuição de verbas e de avaliação da produção acadêmica, descontinuidade da educação universitária gratuita, retirada do financiamento público direto ao ensino de ciências humanas e sociais, aferição de produção acadêmica, submissão das universidades a um regime intrusivo de regulamentação governamental e auditoria inquisitorial por parte de agências, exigência de que as pesquisas tenham impacto sobre a economia, transformação de comunidades acadêmicas autogovernadas em meganegócios, são alguns dos exemplos que, iniciado naquele país, foi ancorado no Brasil com o governo Bolsonaro.⁹⁹⁵

Schütz e outros demonstram o uso dessa forma de poder (privado/proprietário) na forma de abusos, no governo Bolsonaro, com relação à desconstrução do sistema de ensino superior, das pesquisas, com o objetivo de enfraquecer a comunidade acadêmica como um ator dentro do processo político de construção da soberania popular mas, sobretudo, para permitir o avanço da lógica de apropriação implementada pelo sistema privado de ensino, muitas vezes gerenciados por grandes bancos, com participação acionista, inclusive, de empresas

⁹⁹³ Cf. SANTOS JÚNIOR, H. **O avanço neoliberal, o modelo de acumulação flexível, o enfraquecimento sindical e suas implicações sobre a formação da consciência de classe dos trabalhadores, tendo por base o sindicalismo no contexto internacional e brasileiro, com ênfase especial no sindicalismo dos trabalhadores bancários de Fortaleza.** (Dissertação de Mestrado). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008. 129p.

⁹⁹⁴ Cf. MELEK, M. I. O projeto arquitetônico da reforma trabalhista no direito sindical. In: **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 7, n. 63, p. 7-19, nov. 2017.

⁹⁹⁵ Cf. THOMAS, K. Universidades sob ataque. In: **ARS** (São Paulo). Vol. 10, nº 9, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-53202012000100002&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 17 out. 2020.

do sistema alimentar agroindustrial brasileiro.⁹⁹⁶ O enfraquecimento das universidades e das pesquisas constituem-se como um projeto de poder do mercado que se consolida, paulatinamente, também na forma de pressão para diminuição e congelamento de investimentos no orçamento público, voltados para a promoção dos direitos sociais.⁹⁹⁷

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o “*Novo Regime Fiscal*” foi um dos mais perversos determinantes do poder de subordinação da propriedade e do mercado sobre os direitos sociais dos brasileiros. O congelamento dos investimentos do orçamento da União no Sistema de Seguridade Social beneficia diretamente dois setores da economia que atuam com a comoditização de direitos sociais como a saúde e a previdência social: os bancos (com os contratos de capitalização de previdência privada) e as empresas seguradoras ou operadoras de planos de saúde. Conforme demonstrado por Barreto et al, na Nota Técnica nº 27, do IPEA, as medidas adotadas pelo “*Novo Regime Fiscal*” trazem reflexos econômicos negativos para a população mais vulnerável e agrava a desigualdade social já existente no país e aquelas são reflexo da pressão direta dos “*lobbies*” dos setores econômicos que se beneficiam com essa regulamentação. Com isso, o acesso a alimentos e a uma alimentação adequada, saudável e sustentável por parte das classes “D” e “E”, ficam completamente comprometidos.⁹⁹⁸

O SAAB empenha milhões de reais para divulgação do setor e da sua campanha “*agro é tech, agro é pop, agro é tudo*”, em um dos principais canais de televisão aberta do país. Rosa, marqueteiro do agronegócio, em artigo publicado na

⁹⁹⁶ Cf. COSTA, F. L. O. Educação e mercado financeiro: um estudo sobre o Anhanguera, Estácio e Kroton. In: **Roteiro**, Joaçaba, V. 46, jan./dez., 2021. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/download/23966/15751/89658>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

⁹⁹⁷ SCHÜTZ, G. A.; FUCHS, C.; DA COSTA, C. O. Universidade, pesquisa e docência: reflexões críticas sobre os abusos do atual governo. In: **Revista Tempos e Espaços em Educação**. Vol. 13. Nº 32. E-12530, jan./dez. 2020. P. 1-19. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/ef95/c322898afd56e3a7efbd88ff0896039b83a1.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2020. Recomenda-se também: SARAIVA, I. Z. Elementos para análise do ataque falacioso contra universidades e serviço público no neoliberalismo brasileiro pós-2015: Balbúrdia, Homens-Pauta-Bomba, Ataque e Recuo. In: **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, (junio 2019). Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/06/analise-ataque-falacioso.html>>. Acesso em: 17 out. 2020.

⁹⁹⁸ PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica nº 27. IPEA, Brasília, setembro de 2016. 34p.

página eletrônica da Associação Brasileira de Marketing Rural e Agronegócio, reconheceu e defendeu a tese de que o agro não é “*pop*”.⁹⁹⁹ E não poderia ser. Não um sistema que destrói os biomas do país, subjuga povos e comunidades tradicionais, os pobres, produz alimentos somente devido a sua lucratividade e que persegue movimentos sociais através da lógica da pressão proprietária junto ao Congresso Nacional para criminalizar as manifestações daqueles. A criminalização é uma forma de obstar a efetividade de direitos fundamentais como o direito humano à alimentação adequada. Mas, mais do que isso, de legitimar a violência já praticada pelos agrolatifundiários, através do Estado de exceção e policial. Em última instância, é uma forma de destruir o outro e deslegitimar os sujeitos políticos e suas lutas, a partir de mecanismos legais de ameaça, coação e medo.¹⁰⁰⁰

O projeto de lei federal nº 9.604/2018, que pretendia classificar as manifestações de movimentos sociais como o MST e o MTST como terroristas, expressa uma das faces mais autoritaristas da frente parlamentar da agropecuária em face do direito de resistência. A criminalização dos movimentos sociais é uma forma de desconstruir o Estado democrático para legitimar o de exceção que não admite manifestações soberanas e democráticas da parte das vítimas da injustiça alimentar.

O uso do poder de propriedade e de mercado em face da justiça alimentar e dos atores que militam pela sua promoção, vai para além da criminalização. Para Viana, além da criminalização, entendida como uma forma de legitimação da repressão estatal, há também os movimentos de deslegitimação e incriminação dos movimentos sociais. A criminalização é a forma de utilizar o poder/processo legislativo para adequar atos típicos dos movimentos sociais como crimes. Já a deslegitimação é a forma de fazer com que ações legítimas, como o exercício do direito de resistência, sejam repudiadas tanto do ponto de vista moral quanto legal. O que ocorreu, por exemplo, durante as manifestações de junho de 2013. Por outro lado, faz com que ações de violência do Estado para reprimir brutalmente as manifestações e o direito de resistência, sejam legítimas. Já a incriminação é uma

⁹⁹⁹ Disponível em: <[¹⁰⁰⁰ Disponível em: <\[PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1820976/CA\]\(https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/144-numero-160-abrilmaiojunho-de-2009/1317-criminalizacao-dos-movimentos-sociais-obstaculo-para-efetivacao-de-direitos>”. Acesso em: 18 out. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://abmra.org.br/o-agro-nao-e-pop/#:~:text=O%20slogan%20%E2%80%9CAgro%20%C3%A9%20tech,mitos%20em%20torno%20do%20agroneg%C3%B3cio.>”. Acesso em: 18 out. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

forma discursiva de convencer a população de que as manifestações legítimas dos movimentos se trata de um crime. A incriminação é realizada através de um discurso legitimador da legislação e da infração da lei por parte dos responsáveis pela ação acusada de ser crime.¹⁰⁰¹ Conforme Busato salienta, o direito penal é o instrumento mais contundente de que dispõe o Estado para dominar o controle social. Sua intervenção constitui, por si só, uma violência, portanto. O ato de impor uma pena sempre consistirá em uma forma de agredir, independentemente do seu objetivo (prevenção, retribuição etc.).¹⁰⁰²

Sauer destaca que a ação autoritária do Estado brasileiro no trato e na solução de conflitos é recorrente quando envolve conflitos de interesses resultados de mobilizações sociais e de ações de movimentos populares organizados.¹⁰⁰³

Os movimentos sociais agrários sempre conviveram com formas diferenciadas de repressão e perseguição, sendo que setores do Estado, defendendo interesses patrimonialistas (especialmente a propriedade da terra como um instrumento e lugar de exercício do poder), têm sido os principais repressores. Essa repressão assumiu, em diferentes momentos históricos, formas e intensidades diferenciadas de violência física ou simbólica.¹⁰⁰⁴

Sauer ainda salienta que as estratégias de controle, em forma de repressão, de forma simultânea e complementar, são: a) o isolamento político, não dando voz e não conferindo legitimidade às demandas, visando à desintegração e à desmobilização; b) a cooptação, tanto dos grupos de base como de lideranças importantes, concedendo pequenos privilégios, buscando o definhamento do movimento social; c) a repressão, pura e simples, especialmente com o uso de aparelhos policiais de Estado. Como o pesquisador salienta, estas estratégias atuam de modo multinível, complexo, dinâmico e utilizam estruturas do Estado, da economia e da política para se consolidarem.¹⁰⁰⁵

O que deve ser frisado aqui é que a criminalização dos movimentos sociais, com as suas mais diversas estratégias e formas de manifestação, é uma das

¹⁰⁰¹ VIANA, N. A criminalização dos movimentos sociais. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Nº 202. Ano XVII. Março/2018. P. 1-12. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/40241/21955>>. Acesso em: 18 out. 2020.

¹⁰⁰² Cf. BUSATO, P. C. **Direito Penal**. Parte Geral. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. 1072p.

¹⁰⁰³ Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Processos-recentes-de-criminalizacao-dos-movimentos-sociais-populares.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

¹⁰⁰⁴ Cf. **Ibid.**

¹⁰⁰⁵ Cf. **Ibid.**

expressões mais violentas, injustas e covardes do uso do poder de subordinação da propriedade e do mercado. Pois, levado a cabo e ao fundo, a criminalização é uma forma que o SAAB tem de se apropriar do Estado para efetivar suas práticas de subordinação ampliada do capital, criminalizando e tentando silenciar o poder popular e a soberania fundiária e alimentar que se manifestam através de sujeitos coletivos agrários como o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.¹⁰⁰⁶

4.3. Conclusões parciais

Para finalizar este capítulo, apresentam-se como conclusões parciais:

1. Que os determinantes econômicos são implementados, direta e indiretamente, por uma rede de atores (públicos e privados) econômicos (nacionais e transnacionais), aqui denominada como sistema alimentar agroindustrial brasileiro (SAAB), através do regime alimentar liberal-produtivista.

2. Que o principal objetivo do SAAB não é produzir alimentos para a população, mas sim a acumulação por subordinação ampliada e aprofundada do capital através dos determinantes econômicos promovidos pelos atores econômicos que o compõe. Com esta prática de acumulação, o SAAB torna-se um dos principais atores no crescimento do PIB brasileiro tanto em contextos “normais” quanto em contextos de crises financeiras. O que condiciona, de certa forma, o investimento

¹⁰⁰⁶ Cf. PORTO-GONÇALVES, C. W. **Acumulação e expropriação: geografia da violência no campo brasileiro em 2008**. In: **Conflitos no Campo Brasil 2008**. Goiânia: Ed. CPT Nacional, Brasil, 2008. 168p. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/242-conflitos-no-campo-brasil-2008?Itemid=0>>. Acesso em: 18 out. 2020. Ver também: RIBEIRO, A. C. L.; BORJA, M. E. L.; NERI, M.; LIMA, N. R. **A criminalização dos movimentos sociais como tentativa de invisibilidade e silenciamento de vozes e da resistência na atual conjuntura brasileira**. Comunicação. VI Simpósio Internacional LAVITS 2019. Salvador. Assimetrias e (in)visibilidades: vigilância, gênero e raça. Disponível em: <https://lavits.org/wp-content/uploads/2019/12/Ribeiro_Borja_Neri_Lima-2019-LAVITSS.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020. ULISSES, L. S. Panorama da criminalização dos movimentos sociais no Brasil: suas diversas facetas e o emblemático caso da aplicação da Lei de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul. In: **Arquivo Jurídico**, v. 2, n. 2, jan./jun. 2012. P. 137-150. SANSON, C. **O caráter da criminalização dos movimentos sociais no Brasil**. CLACSO. Buenos Aires: OSAL, Año IX, nº 24, Oct. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110418114300/12sanson.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020. SCALABRIN, L. G. **O crime de ser MST**. CLACSO. Buenos Aires: OSAL, Año IX, nº 24, Oct. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal24/13scala.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020. ALVES, F. A. Entre as FARC o MST, entre a violência no campo, o Estado policial na América Latina: Aspectos distintos de conflitos agrários históricos no Brasil e na Colômbia. Memórias: In: **Revista Digital de Historia Y Arqueologia desde el Caribe**, nº 17, Barranquilla, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862012000200011&lang=en>. Acesso em: 18 out. 2020.

de orçamento público massivo e contínuo dos governos liberais neste setor. De modo paradoxal, ao mesmo tempo que o SAAB produz alimentos, com o modelo que adota, produz injustiça, insegurança alimentar e miséria. A opção dos governos neoliberais em apoiar este ator e este modelo (de regime alimentar liberal-produtivista) aprofunda os determinantes econômicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar e fortalece cada vez mais o sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

3. Que a metodologia de implementação do fortalecimento do SAAB é realizada por meio da promoção de determinantes econômicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, através das cadeias do sistema alimentar vigente e por espécies de construções sociais de natureza processual-representativa que subordinam e reduzem, inclusive por violência, o DHAA à mera dimensão de “*commodity*”. Uma metodologia que: a) fortalece a organização corporativa do setor econômico que a compõe para controlar outros modelos de produção e organização; b) implementa uma forma de poder de subordinação da propriedade e do mercado sobre o Estado, sob políticas públicas e direitos fundamentais, contra o meio ambiente, o DHAA, a PSAN, a soberania alimentar, contra atores sociais e suas lutas, criminalizando-os, perseguindo-os, como forma de manter o “*status quo*” das elites que compõem o SAAB e controlar a soberania alimentar.

4. Que, desta forma, o fortalecimento desta rede de atores do SAAB atua direta e proporcionalmente no enfraquecimento de atores sociais do campo da política de segurança alimentar e nutricional e da justiça alimentar.

5. Que ações diretas do SAAB como: a) intervenção em políticas públicas como nas de agricultura, meio ambiente, segurança alimentar e de seguridade social, visando a diminuição do controle social e a desregulação econômica do setor; b) pressão para congelamento de investimentos do orçamento público para fortalecimento da seguridade social; c) diminuição dos valores dos programas de transferência de renda para as classes “D” e “E”, como no caso recente da pandemia da COVID-19 e a extinção do Programa Bolsa-Família, substituído pelo “Auxílio Brasil”; d) o controle pleno da cadeia do sistema alimentar; e) promoção de práticas de biotecnologia em face das sementes e da diminuição de trabalhadores no campo; f) controle da renda dos trabalhadores do setor, aumento do emprego de tecnologia e diminuição da contratação de

trabalhadores e ações de enfraquecimento dos direitos trabalhistas; g) Organização de “lobbies” e de frentes parlamentares que representam os interesses exclusivos do agronegócio; h) perseguição, criminalização, deslegitimação e incriminação de movimentos sociais agrários e de soberania alimentar. E ações indiretas de omissão do Estado Nacional e dos Estados subnacionais, de suas competências e capacidades estatais como: a) na implementação de programas e equipamentos públicos do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional como o PAA, o PRONAF, o bolsa-família, a política nacional de alimentação escolar, a de abastecimento alimentar, a de reforma agrária, a de agroecologia, os bancos de alimentos, as cisternas no semiárido na região nordeste, os restaurantes populares, o acesso à terra, dentre tantas outras ações políticas previstas no II Plano Nacional de Segurança Alimentar (2016-2019); b) na falta de intervenção na organização corporativa do SAAB, que amplia a subordinação dos cidadãos ao capital para transformá-los em consumidores de alimentos e não em cidadãos com soberania alimentar; c) quanto às práticas de biopirataria; d) na implementação de tributos sobre a alta lucratividade das empresas do SAAB e sobre a produção de alimentos altamente industrializados/processados; e) na opção por não se esforçar em promover um modelo alternativo de transição alimentar, de promoção de comuns, e manter e incentivar um modelo econômico que comprovadamente é produtor de desigualdades, de injustiça e miséria; São exemplos de ações que evidenciam empiricamente, conforme demonstrado pela POF 2017-2018, o fato da insegurança e da injustiça alimentar estrutural estarem se agravando no país.

6. Que os determinantes econômicos implementados pelo atual modelo e sistema alimentar são insustentáveis, tanto do ponto de vista econômico quanto das soberanias fundiária, ambiental e alimentar. Os dados empíricos da pesquisa da POF 2017-2018 demonstram que o modelo vigente do SAAB e suas formas de controle da efetividade do DHAA, são causas diretas na produção da fome, da injustiça e da insegurança alimentar no país. Apesar do sistema alimentar vigente produzir alimentos suficientes para alimentar todos os brasileiros e existirem recursos orçamentários para garantir o acesso à alimentação em quantidade, não é possível prover com a devida qualidade, do ponto de vista sanitário e nutricional a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Além do problema do acesso, há o problema também na oferta (na quantidade) de alimentos, principalmente para a população mais pobre, uma vez que a maior parte

da produção de alimentos no Brasil é voltada para a exportação. O que impacta na inflação e no acesso à alimentação por parte da população mais vulnerável socioeconomicamente. Ou seja, não é possível, mesmo com todo o alimento produzido no país e, mesmo com a renda garantida aos brasileiros, acessar alimentos e alimentação dentro da perspectiva de comum e de soberania alimentar, sem diminuir o domínio político e econômico que o SAAB exerce sobre eles. Na atual forma, o SAAB é o principal produtor da insegurança e da injustiça alimentar no país.

7. Que, por fim, enquanto os bens jurídicos que compõem o núcleo do DHAA forem controlados pelo SAAB, na forma exposta neste capítulo, e tratados apenas como meras “*commodities*”, como negócio, não haverá a efetividade do que está preconizado pelo artigo 6º da CRFB/88 e pelo artigo 2º da Lei 11.346/06 que determina 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.*”¹⁰⁰⁷

¹⁰⁰⁷ BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

5

Considerações finais

À guisa de conclusão, apresentam-se a sinopse das conclusões parciais, a tese, a questão aberta, e, por fim, as contribuições e perspectivas desta pesquisa.

5.1.

Sinopse das conclusões parciais

Tendo sido apresentadas conclusões parciais ao final dos capítulos nos quais estão contidos os argumentos, passa-se a uma retomada sinóptica daquelas.

O segundo capítulo analisou os determinantes jurídicos. Neste, foram identificados limites de fundamentabilidade (materiais) e de justiciabilidade (formais) que, independentemente de governos, atuam como determinantes da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar no Brasil. Constatou-se que tais limites não são determinantes isolados, mas que atuam imbricados com os demais determinantes (políticos e econômicos), sob o domínio e o controle do sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Considerando-se as pesquisas, relatórios, inquéritos e dados analisados, encontraram-se muitas evidências empíricas dos determinantes da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Identificou-se que efetivo é o domínio do SAAB sobre o sistema de justiça, político e econômico do país e que tal domínio é reflexo do projeto político de controle da soberania alimentar. A efetividade do domínio de tal cadeia somente é possível através de um processo de controle de poderes. No caso, do poder constituinte e, a partir dele, o controle dos poderes constituídos e de seus agentes, do processo legislativo e da agenda política, com o objetivo de desregulamentar e controlar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Identificou-se que, no Brasil, há dois macrodeterminantes em disputa, em campos opostos, inclusive no campo jurídico: de um lado, o da efetividade do DHAA, perseguido pelos movimentos sociais que atuam no campo da política de segurança alimentar e nutricional; e, de outro, o da efetividade da acumulação do capital, pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Defendeu-se que a identificação dos tipos e espécies de limites materiais (de fundamentabilidade) e da inefetividade dos limites formais (de justiciabilidade) do DHAA, constituiu-se como uma contribuição da presente tese, no sentido de poder

aperfeiçoar o ordenamento jurídico do DHAA, o sistema de justiça e a política que devem lhe garantir a efetividade.

Obteve-se como conclusão parcial geral do segundo capítulo que, em primeiro lugar, é preciso transmutar a natureza pamprincipiológica das normas do DHAA para uma natureza imperativa, obrigacional, determinada, vinculante, imputável, objetiva e concreta. Em segundo, quanto ao estado de insegurança alimentar e nutricional grave, há uma ideia geral de que a situação da fome vivenciada pelas vítimas da injustiça alimentar está associada meramente às restrições do acesso aos alimentos e à alimentação. Mas não se trata somente de problemas relativos ao acesso. Pelo que se constatou da análise das normas de fundamentabilidade e, na exigibilidade judicial, é que o determinante central, condicionado pela dimensão da comoditização dos alimentos, está relacionado aos limites no poder de determinar e exigir como, de que modo, com qual objetivo, com quem e para quem os alimentos produzidos serão destinados. No Brasil, como salientado, não há “*déficit*” de alimentos. A análise da LOSAN e dos demais instrumentos normativos, bem como dos instrumentos de justiciabilidade, indicaram que o que há, no Brasil, é um “*déficit*” de efetividade da soberania alimentar. O DHAA é mais do que um direito a ter *acesso* à alimentação adequada. Por fim, em termos de superação dos limites de fundamentabilidade material, propôs-se que seria relevante uma alteração na LOSAN para fazer constar que o DHAA é *o direito ao pleno exercício do direito de resistência ao sistema alimentar e do poder constituinte que dá efetividade à PSAN e à soberania alimentar*.

Dessa forma, constatou-se que há um determinante, não de restrição ao acesso físico, em si, mas de algo maior: do poder de definir e exigir como os alimentos são produzidos, por quem, para quem e com qual objetivo. Ou seja, um determinante prévio à própria fundamentabilidade e à justiciabilidade enquanto meio de exigibilidade está no déficit de soberania alimentar enquanto uma assimetria e uma desigualdade material (entre os cidadãos e as corporações do SAAB) relativa ao poder de definir o acesso e a destinação dos alimentos. O que há, portanto, é uma assimetria, um conjunto de limites determinantes do exercício pleno, do poder popular de definir a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

As relações de poder do SAAB hoje dominam e controlam tanto a fundamentabilidade quanto a justiciabilidade do direito humano à alimentação

adequada. Os limites identificados na LOSAN e nos instrumentos de justiciabilidade são reflexo da desigualdade material e desta assimetria de poder que atuam em face da efetividade do DHAA e limita o exercício do poder constituinte da soberania alimentar. Na atual forma e estado, os limites da fundamentabilidade e da justiciabilidade do DHAA possibilitam a produção de resultados mais efetivos para o SAAB (em termos de acumulação e controle de capital e de poder) do que para as vítimas da injustiça alimentar. Assim, os atuais limites materiais e formais do DHAA (são reflexo de e) mantêm uma ordem jurídica inadequada à efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

O terceiro capítulo analisou os determinantes políticos e foram identificados três: O primeiro é o processo contínuo de fragilização da democracia e de tudo o que ela representa, materializa e mobiliza. O segundo é o aprofundamento da injustiça alimentar como um método e estratégia de manutenção da assimetria de poderes entre os atores do SAAB e os que militam pela promoção da soberania alimentar, o que implica no agravamento da situação de injustiça e de insegurança alimentar. O terceiro são as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da política de segurança alimentar. Resultado deste último, identificou-se a manutenção e promoção de um modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista como um determinante político-institucional direto que efetiva e dá materialidade ao controle dos instrumentos da justiça alimentar.

Quanto ao primeiro determinante, destacou-se que a democracia é um regime político fundamental para a promoção e a efetividade dos direitos fundamentais, dentre estes, em especial, os sociais. De tal sorte que as ameaças ou as práticas desconstituintes de fragilização da democracia, promovidas pelos atores político-econômicos neoliberais, são macrodeterminantes políticos que atuam diretamente em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Na mesma esteira, identificou-se que a globalização é a prática política neocolonial promovida pelo SAAB que, aplicando o neoliberalismo como método e estratégia de consolidação de poderes, materializa as práticas que não somente controlam, mas que atuam diretamente no enfraquecimento e na fragilização da democracia.

Quanto ao segundo, destacou-se que a injustiça alimentar, é uma espécie de determinante das assimetrias de poder (das decisões soberanas formais e materiais) dos cidadãos e do próprio Estado brasileiro diante do poder das corporações

alimentares. Apesar da igualdade formal estar garantida no ordenamento jurídico brasileiro, a injustiça alimentar atua como causa do apartheid alimentar (da desigualdade material) entre o SAAB e as vítimas da injustiça alimentar. Esta assimetria de poder e sua consequente produção de desigualdade material atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

Quanto ao terceiro, as espécies de determinantes políticos estruturais da injustiça alimentar que atuam em face da efetividade da PSAN, destacou-se que estes se materializam pelos seguintes determinantes específicos: a) Manutenção da concentração de terras e a não implementação da reforma agrária; b) Adoção de um modelo neoliberal de crescimento econômico pautado no incentivo da agropecuária industrial exportadora de alimentos como forma de incremento do PIB e da balança comercial brasileira; c) Não implementação de uma reforma tributária (que diminua a desigualdade econômica, social, a injustiça e a insegurança alimentar); d) Desregulação dos sistemas de proteção e promoção dos direitos sociais no Brasil; e, por fim, e) Descontinuidade da promoção da política de segurança alimentar e nutricional.

Ao final do terceiro capítulo, foi destacado que a manutenção do modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista é um determinante ao qual se pode associar algumas das principais razões estruturais para desconstrução e descontinuidade da PSAN no Brasil. Este determinante institucional é responsável pelos determinantes políticos que: a) desregulam direitos sociais como o direito humano à alimentação adequada; b) criam obstáculos para a exigibilidade política do DHAA e para a implementação de órgãos de controle social como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar; c) implementam ações que invisibilizam e excluem a população vítima da injustiça alimentar do processo gerencial e de controle do Estado; d) aumentam a assimetria de poderes entre os atores que mantêm este modelo e as vítimas da injustiça alimentar.

O quarto capítulo analisou os determinantes econômicos. Preliminarmente procurou-se identificar que tais determinantes são implementados como um projeto de poder econômico, promovido pela rede de corporações alimentares aqui denominada como SAAB, através do paradigma alimentar liberal-produtivista agroexportador.

Ato contínuo, que o principal objetivo do SAAB não é produzir alimentos para a população, mas sim commodities agrícolas como forma de fortalecer-se

perante o mercado, o Estado, a sociedade e as vítimas da injustiça alimentar. Com esta prática, o SAAB torna-se um dos principais atores no crescimento do PIB brasileiro tanto em contextos normais quanto de crises financeiras. O que condiciona, de certa forma, o investimento de orçamento público massivo e contínuo dos governos liberais para este setor.

Foi demonstrado como paradoxo que, o modelo adotado pelo SAAB para produzir e comercializar alimentos (como commodities), é diretamente responsável pela produção da injustiça, da insegurança alimentar, da insustentabilidade ambiental e da miséria. De um lado, tem-se as vítimas da injustiça alimentar que querem alimentos, para viver. De outro, as corporações alimentares que controlam os alimentos e a alimentação, para gerar dependência e lucrar.

A opção dos governos em implementar uma bioeconomia que fomenta esta rede de corporações (em forma de sistema) e seu modelo neoliberal-produtivista agroexportador aprofunda os determinantes econômicos que atuam em face da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar e fortalece cada vez mais o sistema alimentar agroindustrial brasileiro, em detrimento da implementação de um modelo agroecológico, agravando cada vez mais as desigualdades alimentares.

A metodologia de implementação do fortalecimento do SAAB é realizada por meio da promoção de determinantes econômicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, através das cadeias do sistema alimentar vigente (da produção ao consumo de alimentos) e por espécies de construções sociais de natureza processual-representativa que subordinam e reduzem, inclusive por violência, os alimentos e a alimentação à mera dimensão de mercadoria. Esta metodologia: a) fortalece a organização corporativa do setor econômico que a compõe para controlar outros modelos de produção e organização; b) implementa uma forma de poder de subordinação da propriedade e do mercado sobre o Estado, sob políticas públicas e direitos fundamentais, contra o meio ambiente, o DHAA, a PSAN, a soberania alimentar, contra atores sociais e suas lutas, criminalizando-os, perseguindo-os, como forma de manter o “*status quo*” das elites que compõem o SAAB e controlar a soberania alimentar. O fortalecimento do SAAB atua direta e (des)proporcionalmente no enfraquecimento de atores sociais do campo da política de segurança alimentar e nutricional sustentável.

Os determinantes econômicos implementados pelo atual modelo e sistema alimentar são insustentáveis, tanto do ponto de vista econômico quanto das

soberanias fundiária, ambiental e alimentar. Os dados empíricos da pesquisa da POF/IBGE 2017-2018 evidenciaram que o modelo vigente do SAAB e suas formas de controle da efetividade do DHAA, são causas diretas na produção da fome e da insegurança alimentar no país. Apesar do sistema alimentar vigente produzir alimentos suficientes para alimentar todos os brasileiros e existirem recursos orçamentários para garantir o acesso à alimentação em quantidade, não é possível prover com a devida qualidade, do ponto de vista ambiental, sanitário e nutricional a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Além do problema do acesso, há o problema também na oferta (na quantidade) de alimentos, principalmente para a população mais pobre, uma vez que a maior parte da produção de alimentos no Brasil (inclusive como ração animal) é voltada para a exportação. O que impacta na inflação e no acesso aos alimentos e à alimentação por parte da população mais vulnerável socioeconomicamente, vítima da injustiça alimentar. Ou seja, não é possível, mesmo com todo o alimento produzido no país e, mesmo com a renda garantida aos brasileiros, acessar alimentos e alimentação como bens comuns e dentro da perspectiva soberania alimentar, sem diminuir o domínio político e econômico que o SAAB exerce sobre eles. Na atual forma, o SAAB é o principal produtor e indutor da insegurança e da injustiça alimentar no país. Nesse sentido, desmistificando a propaganda veiculada diariamente e nos horários nobres da maior rede televisiva do país, o agro não é a “*indústria riqueza do país*”¹⁰⁰⁸ mas sim a indústria riqueza exclusivamente das corporações do SAAB que a compõem.

Como conclusão parcial final do quarto capítulo, defendeu-se que, enquanto os bens jurídicos que compõem o núcleo do DHAA (alimentos e alimentação) forem controlados pelo SAAB e tratados apenas como meras commodities, não haverá a efetividade da justiça alimentar e do que está preconizado em um dos seus instrumentos, pelo artigo 6º da CRFB/88 e pelo artigo 2º da Lei 11.346/06 que determina que a alimentação adequada é um 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.

¹⁰⁰⁸ Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/agro-a-industria-riqueza-do-brasil/playlist/videos-agro-a-industria-riqueza-do-brasil.ghtml>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

5.2. Tese

Após a apresentação desta sinopse das conclusões parciais contidas nos capítulos que analisaram os determinantes, como conclusão geral defende-se a seguinte tese: no Brasil, tanto os governos quanto a iniciativa privada sustentam a premissa de que o investimento no paradigma neoliberal industrial agroexportador é uma estratégia relevante para o desenvolvimento socioeconômico do país. Como consequência, os mesmos atores defendem a premissa de que para superar a fome e a insegurança alimentar e nutricional é preciso investir cada vez mais naquele modelo e em toda a sua cadeia (da produção ao consumo dos alimentos).

A presente pesquisa identificou que, ao contrário, o paradigma neoliberal agroindustrial exportador, promove e implementa determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) que atuam diretamente em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar (do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar), agravando a situação da injustiça e da insegurança alimentar no país.

Constatou-se que não há como tais instrumentos terem eficácia real (efetividade) sem que: primeiro, identifique-se quais são e como atuam os determinantes sistêmicos da efetividade do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar, promovidos pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Esse passo preliminar constitui-se como um pressuposto fundamental para a reversão do quadro estrutural da injustiça e da insegurança alimentar no Brasil. Segundo e, a posteriori, como uma etapa que compete à sociedade civil organizada, em especial pelos atores sociais que militam no campo da PSAN e da soberania alimentar, deve-se considerar que a efetividade do exercício do DHAA, da PSAN e da soberania alimentar somente pode ser materializada com a promoção de instrumentos, mecanismos, estratégias e políticas que diminuam a injustiça alimentar, ou seja, a assimetria de poder e a desigualdade material entre as vítimas da injustiça alimentar e o sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Em suma, validando a premissa colocada na hipótese desta tese, defende-se que:

1. A adoção de qualquer medida que assegure, implemente ou fortaleça os determinantes sistêmicos do paradigma neoliberal agroindustrial exportador, promovido pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro, afeta direta e

(des)proporcionalmente a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar e produz consequências estruturais diretas e indiretas que agravam a situação da injustiça e da insegurança alimentar no Brasil.

2. A injustiça alimentar é o resultado da combinação dos determinantes jurídicos, políticos e econômicos, analisados nesta pesquisa, que implicam na efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. De tal sorte que, a eliminação ou a diminuição de algum dos fatores, de um ou mais determinantes, diminuiria a situação estrutural e sistêmica da injustiça alimentar no país.

3. O modelo de produção de alimentos promovido pelo SAAB, na verdade, tem como resultado a produção de commodities agrícolas e acumulação de poder (desconstituente) e capital para as corporações do setor. Ainda que, concomitantemente, o Brasil seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo e que tenha um ordenamento jurídico do DHAA e um SISAN consagrado, a insegurança e a injustiça alimentar no país são realidades estruturais e permanentes porque o SAAB, aliado ao Estado, promove determinantes sistêmicos (jurídicos, políticos e econômicos) em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar como forma de manter seu poder. Assim, tais determinantes explicam porque o Brasil é, um dos maiores produtores de alimentos, mas também e, mais ainda, de injustiça alimentar, no mundo.

4. A efetividade da justiça alimentar no Brasil requer uma revisão dos limites materiais e formais da LOSAN para: a) transmutar sua natureza pamprincipiológica e ter dispositivos que resguardem de modo claro, objetivo e imperativo a natureza de bem comum dos alimentos e da alimentação adequada; b) ampliar o que está definido como direito humano à alimentação adequada no artigo 2º da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. O DHAA não é somente o direito de ter acesso à alimentação adequada. Mais que isso, é o poder de exercer livre e plenamente o direito de resistência aos determinantes sistêmicos do SAAB e de participar do processo político de planejamento, organização, direção e controle da política de segurança alimentar e nutricional; c) consagrar a natureza obrigatória, permanente e deliberativa de todos os componentes do SISAN, mas principalmente das conferências de SAN e do CONSEA como forma de consagrar a efetividade da dimensão popular e participativa da soberania alimentar no sistema de segurança alimentar; d) Por fim, o DHAA é, sobretudo, o direito a exercer a efetividade da PSAN e da soberania alimentar.

5. A efetividade dos instrumentos da justiça alimentar jamais alcançará a sua eficácia material com os paradigmas político, econômico e estatal vigentes no Brasil. A efetividade da justiça alimentar requer a consolidação de um Estado democrático de Direito que efetive a participação popular, que adote e implemente um modelo econômico inclusivo, onde os alimentos não são fonte de lucro, mas sim de justiça, de saúde e de vida e que sejam declarados e tratados como comuns. Por fim, jamais haverá efetividade da justiça alimentar sem a superação do paradigma alimentar liberal agroexportador que é, inclusive, fomentado pelo modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista vigente.

Portanto, a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar somente se alcança através da superação e da adoção de ações, medidas e políticas públicas de enfrentamento dos seus determinantes sistêmicos. Caso não seja feita uma revisão da fundamentabilidade material e formal da LOSAN, da natureza jurídica do núcleo do DHAA (dos alimentos e da alimentação como direito humano e não como mercadoria), da inserção de instrumentos de promoção da soberania alimentar como a consolidação da obrigatoriedade do CONSEA enquanto instrumento fundamental para a implementação da PSAN e do SISAN e do modelo econômico que pauta e materializa determinantes econômicos que controlam toda a cadeia alimentar (desde os meios de produção como a terra até os determinantes de natureza processual-representativa) falar da existência, da eficácia e da efetividade da PSAN e da soberania alimentar no Brasil soará como uma retórica vazia com consequência nos pratos vazios da população brasileira. É preciso reconhecer que tudo o que foi feito em termos de políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil foi um passo para se alcançar a efetiva PSAN que, sem o devido enfrentamento dos determinantes sistêmicos apontados nesta tese, jamais realizará a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

5.3.

Questão aberta

Em termos acadêmicos, considera-se importante registrar também uma questão que permaneceu em aberto. Na fase anterior à elaboração do projeto de pesquisa havia dois caminhos a serem seguidos: de um lado, analisar a efetividade das ações, das medidas e das políticas adotadas, tanto pelo governo quanto pela

sociedade civil organizada, para promover os instrumentos da justiça alimentar. E, de outro, analisar os determinantes que atuam em face dos instrumentos da justiça alimentar. Por razões de delimitação e por não haver o tempo necessário para que o primeiro caminho pudesse ter sido aprofundado, este foi abandonado.

Desta forma, o primeiro caminho constituiu-se como uma questão em aberto e ela fica aqui registrada como forma de documentar a sua relevância e a possibilidade de aprofundá-la, “*a posteriori*”. A questão diz respeito mais especificamente ao modelo adotado para promover a política de segurança alimentar e nutricional. Tem-se como hipótese que a PSAN, em especial nos últimos vinte anos, foi concebida e constituída tradicionalmente, de modo institucional. Ou seja, como uma política pública vinculada a um modelo estatal patrimonial-burocrata-gerencialista que, além de criar obstáculos para a implementação e gestão de órgãos de controle e participação social como o CONSEA, implementou ações que invisibilizaram e excluíram a população vítima da injustiça alimentar do processo gerencial e de controle do Estado, em uma palavra, do processo democrático e da soberania alimentar. Esse modelo de política pública institucional – refém do modelo estatal supracitado - foi facilmente capturado, enfraquecido e desconstruído pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

Buscou-se a consolidação de uma PSAN como uma política de Estado, independente de governos. Mas o que aqui se aponta é que o modelo de Estado vigente tem um beneficiário direto que são as elites que o estrutura, mantêm e compõem, dentre estas, as elites do sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Nesse sentido, constituir-se-ia como um desafio implantar uma PSAN como uma política radicalmente antissistema (alimentar e político-econômico) que não fique à mercê daquele modelo estatal. Daí, a questão é: *Considerando-se que o atual modelo estatal é um determinante político que atua em face da justiça alimentar e que os principais avanços no campo da promoção de direitos ocorrem com lutas e resistências, não seria a promoção de um modelo de política decolonial radical antissistema alimentar (e estatal?), como alguns movimentos de justiça alimentar antirreformistas já buscam implementar, a principal alternativa a se considerar para superar as desigualdades alimentares e implementar a efetividade da justiça alimentar?*

Historicamente as principais pautas dos movimentos de SAN sempre foi a institucionalização do DHAA, da PSAN e do SISAN, considerando que o Estado seria o agente que conseguiria fazer o devido enfrentamento do sistema alimentar vigente. Ocorre que, como já demonstrado, as pautas hoje do Estado são as pautas da agenda agroexportadora neoliberal, capturadas e promovidas pelo mercado. É nesse sentido que se concebe uma investigação tendo por hipótese de que o modelo político de resistência decolonial antissistema alimentar e estatal possibilitaria maior efetividade para os instrumentos da justiça alimentar.

O modelo antissistema de certa forma já está sendo praticado desde o ano de 2019, quando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi extinto e iniciado o processo de desconstituição do SISAN e da PSAN, e que o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FBSSANS), junto com outras redes e atores sociais, iniciaram a promoção de iniciativas descoladas e alternativas ao modelo institucional tradicional, como a promoção da Conferência Nacional Popular por Direitos, Democracia, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e as manifestações contrárias à forma em que foi realizada a Cúpula dos Sistemas Alimentares promovida pela FAO no ano de 2021.¹⁰⁰⁹

5.4. Contribuições e perspectivas

Após delimitar a afirmação central da pesquisa e de expor a questão que permanece em aberto, passa-se aos principais resultados/contribuições e à relevância/importância da pesquisa. Defende-se preliminarmente que, um dos elementos de originalidade da presente tese de doutorado reside no fato de que esta foi a primeira pesquisa em Teoria do Estado e Direito Constitucional, desenvolvida em um Programa de Pós-Graduação em Direito no Brasil, que analisou e identificou quais são e como são promovidos os determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.¹⁰¹⁰ Além disso, que realizou,

¹⁰⁰⁹ Cf. OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU: críticas, polêmicas e a oposição brasileira. In: **Brasil de Fato**. Página eletrônica. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/10/04/cupula-dos-sistemas-alimentares-da-onu-criticas-polemicas-e-a-posicao-brasileira>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

¹⁰¹⁰ Nesse sentido, fez-se uma profunda pesquisa e revisão bibliográfica, de modo presencial e remoto, de teses de doutorado de Direito, de Ciências Econômicas, de Ciências Políticas, de Ciências Sociais, de Nutrição e de Geografia, nas bibliotecas e através de ferramentas de pesquisa online das principais universidades do país e do planeta.

neste nível de pesquisa, a primeira análise crítico-jurídica dos limites materiais (de fundamentabilidade) de duas normas específicas do ordenamento jurídico brasileiro, relativas ao DHAA, que são a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) e a Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.

A partir daqui, destacam-se algumas contribuições em espécie da tese para a implementação da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

No campo jurídico, a primeira contribuição que se destaca, diz respeito à necessidade de rever os limites da fundamentabilidade da LOSAN para a efetividade dos demais instrumentos da justiça alimentar. Trata-se da proposição feita no segundo capítulo acerca da natureza jurídica dos elementos do núcleo do direito humano à alimentação adequada. É a primeira vez que uma tese de doutorado em Direito no Brasil propõe, de modo sistematizado, que a reversão do atual quadro de injustiça e de insegurança alimentar somente pode ser iniciado com a necessária descomoditização dos alimentos e a declaração de que o núcleo do DHAA consagrado na LOSAN deve ser consagrado como comum. Assim como, de modo semelhante, foi consagrado pelo inciso I do art. 349 da Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia que declarou que todos os recursos naturais, dentre estes os alimentos, são de propriedade e domínio direto do povo boliviano, com a administração do Estado, em função do interesse público que tais recursos possuem.¹⁰¹¹

Identificou-se que a exacerbação da natureza de bem econômico apropriável dos alimentos é a base da desigualdade material e imaterial que causa a injustiça alimentar. O fato de os alimentos serem tratados pelo ordenamento jurídico civilista brasileiro como propriedade (como coisa/commodity/mercadoria) possibilita a assimetria de poder econômico e político entre as vítimas da injustiça alimentar e as corporações que controlam o sistema alimentar. Nesse sentido, importa recordar a célebre obra de Proudhon: “*A propriedade é um roubo!*”¹⁰¹² Uma crítica à efetividade do DHAA deve refletir criticamente o paradigma da propriedade e o

¹⁰¹¹ “Art. 349, I - Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.” Cf. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. El Alto. 7 de febrero de 2009. 160p. Disponível em: <<http://www.ftierra.org/index.php/component/attachments/download/6>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

¹⁰¹² Cf. PROUDHON, P. J. **A propriedade é um roubo**. Porto Alegre: L&PM, 1998. 44p.

processo de acumulação, por subordinação ampliada e aprofundada, de todos os elementos da vida, operados e controlados pelo sistema alimentar. Não é possível obter a efetividade do DHAA enquanto os alimentos forem considerados bens econômicos apropriáveis e commodities acumuláveis (física e financeiramente), controlados soberanamente pelo sistema alimentar.

O tratamento dos alimentos como propriedade e como commodities torna-se o principal instrumento de controle da soberania alimentar. Através deste, o SAAB controla o acesso aos alimentos e à alimentação, uma vez que a principal forma de acesso àqueles é pela via contratual da compra e venda. Ou seja, o SAAB, pela monetização, controla quem, quando, o que e como pode comer. A manutenção do modelo que transforma alimentos em bens econômicos apropriáveis e em commodities agrícolas tem duas implicações que escapam ao domínio das vítimas da injustiça alimentar: primeiro, a volatilidade dos preços dos alimentos, devido à especulação dos minicontratos futuros das commodities agrícolas especuladas na bolsa de valores. De tal sorte que, o preço dos alimentos fica sujeito a um elemento processual-representativo (especulação de preços de contratos futuros de commodities) e não ao valor justo (“*fair trade*”) que se pagaria pela produção dos alimentos enquanto bens físicos. Segundo, por serem negociados como commodities na bolsa de valores, o preço dos alimentos fica vinculado a uma moeda estrangeira, ao dólar, e a toda a volatilidade que o valor desta moeda reflete no preço dos alimentos, no cotidiano.

A comoditização é um determinante central que atua em face da efetividade da justiça alimentar. Os instrumentos da justiça alimentar jamais terão eficácia material (efetividade) sem que os elementos do núcleo do DHAA sejam declarados comuns. Para isso, a descomoditização dos elementos do núcleo do DHAA é um pressuposto jurídico-político-econômico necessário para a efetividade da justiça alimentar.

Para ser efetiva, a PSAN precisa ser uma política de resistência ao paradigma neoliberal agroindustrial-exportador, enfrentando a comoditização como um determinante estrutural direto, político-econômico, de controle da soberania alimentar. Propõe-se que nas próximas conferências de segurança alimentar e nutricional, e no processo contínuo de resistência dos movimentos que militam pela promoção da PSAN, esta proposta de descomoditização dos alimentos seja aprofundada. Após a vivência desse processo de desconstituição da PSAN, para

que as lutas e a justiça alimentar sejam efetivas, é preciso que os movimentos sociais retomem as lutas não somente em uma perspectiva reformista (dos instrumentos da justiça alimentar), mas sob uma perspectiva radical de resistência e antissistema alimentar vigente.

Ainda com relação à fundamentabilidade da LOSAN, propõe-se uma revisão no seu texto, nos artigos onde são definidos os conceitos de DHAA e de segurança alimentar e nutricional, a fim de garantir maior efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Isto porque constatou-se que tanto na LOSAN (e demais instrumentos jurídicos correlatos) quanto no contexto da PSAN, há uma centralidade conceitual e política muito forte da dimensão de *acesso* aos alimentos e à alimentação, com inefetividade da dimensão de direito humano, sob a perspectiva da soberania alimentar.

O art. 2º da LOSAN define que:

A alimentação adequada é um 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.¹⁰¹³ (grifo nosso)

O início do artigo supracitado salienta que a alimentação adequada é um direito fundamental. Ao fim, determina que é dever do Estado garantir a segurança alimentar e nutricional da população. Ou seja, a eficácia material, o objetivo deste direito fundamental é realizado, segundo a redação vigente, quando o Estado garante a denominada segurança alimentar e nutricional. Para melhor compreensão deste conceito, logo após, o legislador assim definiu a segurança alimentar e nutricional:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao **acesso** regular e permanente **a alimentos de qualidade**, em quantidade suficiente, sem comprometer o **acesso** a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.¹⁰¹⁴ (grifos nossos)

¹⁰¹³ Cf. BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

¹⁰¹⁴ **Ibid.**

Ao ler o final do artigo 2º, combinado com o início do artigo 3º, percebe-se que há uma centralidade da segurança alimentar e nutricional (SAN), entendida como a realização do direito de todos ao *acesso* (a alimentos). Ato contínuo, o legislador complementa asseverando que não se trata somente de acesso aos alimentos, que não se pode comprometer outras necessidades essenciais e que a SAN deve ter como base práticas promotoras de saúde e de respeito às diversidades.

O artigo 4º alarga o conceito de SAN, ao consagrar sua abrangência:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; (Redação dada pela Lei nº 13.839, de 2019)

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

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos. (Incluído pela Lei nº 13.839, de 2019)¹⁰¹⁵ (grifos nossos)

Como se lê no início do inciso I, do artigo 4º, o legislador continua acentuando a dimensão de acesso aos alimentos. No início do inciso VI, é que o legislador, pela primeira vez, mas ao final do artigo, assevera a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis *participativas*.

¹⁰¹⁵ **Ibid.**

Segundo o texto da LOSAN, o acesso aos alimentos, em quantidade e com qualidade, garante o estado nutricional de segurança alimentar dos cidadãos. Mas para que os demais instrumentos da justiça alimentar sejam efetivos, é preciso que o DHAA seja mais do que a realização da dimensão do *acesso* aos alimentos. Na forma da redação vigente, a dimensão do acesso, enquanto realização da SAN, configura-se como a dimensão primordial do direito humano à alimentação adequada. De tal sorte que, uma corporação do SAAB, ao promover o acesso aos alimentos, ainda que pareça uma afirmação absurda, poderia sugerir que é promotora do direito humano à alimentação adequada.

Segundo as conclusões desta pesquisa, para que o DHAA seja efetivo, é preciso que sua dimensão de direito humano, sob a perspectiva da soberania alimentar, seja consagrada de forma imperativa na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional. Segundo as conclusões desta tese, a realização e a efetividade do DHAA não se alcançam meramente com o acesso aos alimentos (enquanto bens jurídicos materiais). Para que o atual paradigma alimentar seja efetivamente modificado e o SAAB enfrentado é preciso uma mudança processual, mas radical, na fundamentabilidade do direito humano à alimentação adequada.

É preciso, em primeiro lugar, que a LOSAN consagre o protagonismo do direito soberano e irrestrito dos cidadãos de poderem decidir o que, quando, com quem e como irão comer. Como defendido no ponto que diz respeito à tese, o DHAA é, sobretudo, o direito a exercer a efetividade da PSAN e da soberania alimentar.

Em segundo lugar, que a LOSAN, assim como fez a Constituição da Bolívia, afirme que os alimentos são bens comuns e que o Estado, com a devida participação dos atores sociais no processo de gestão da PSAN, é responsável pela sua administração.

Em terceiro lugar, que ao ordenamento jurídico do DHAA sejam incorporados dispositivos administrativos e criminais que responsabilizem as pessoas físicas e jurídicas que promovem o agravamento da situação de injustiça e de insegurança alimentar da população brasileira.

Por fim, que o Estado promova uma nova PSAN que resista e enfrente os determinantes sistêmicos e estruturais da justiça alimentar, promovendo as devidas modificações no texto da LOSAN, na natureza jurídica dos elementos do núcleo do

DHAA, também do CONSEA e adotando outras medidas e políticas públicas necessárias para a sua efetividade.

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece, formalmente, que a alimentação é um direito. Um direito que foi consagrado na LOSAN e na CRFB/88, mediante a EC nº 64/10, por força da mobilização da militância da PSAN e do exercício do seu poder constituinte. Mas, uma das principais constatações desta pesquisa, foi evidenciar que hoje o principal desafio para as vítimas da injustiça alimentar e para os militantes de uma política como a de SAN é perceber que o controle político-social não dá conta da exigibilidade do direito, mesmo que este esteja regulamentado pelo legislador pátrio (até porque o próprio ordenamento jurídico, na forma que é implementado, é uma das materializações do neoliberalismo imperial).

Nesta perspectiva, a revisão da fundamentabilidade material do DHAA, para que promova a eficácia material, horizontal e vertical, dos instrumentos da justiça alimentar é um passo propedêutico necessário para que as vítimas da injustiça alimentar, livres de qualquer dominação social e econômica, possam exercer a soberania alimentar. Mas é preciso ir além.

Assim, nos campos político e econômico, outra contribuição que se destaca, nessa linha de aprofundamento a ser realizado pelos movimentos sociais nas conferências e nos seus espaços de articulação e resistência, diz respeito ao enfrentamento do paradigma neoliberal agroindustrial-exportador, promovido pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. Este modelo, por força do capitalismo hegemônico, tornou-se um paradigma societário que provoca o desenraizamento dos alimentos. De tal sorte que há não somente uma distância física entre o local que se produz e o que se consome, entre as vítimas da injustiça alimentar e os alimentos, mas um distanciamento antropológico, jurídico, político, econômico e, em última instância, um distanciamento daquelas do pleno exercício da soberania alimentar.

Tal desenraizamento/distanciamento possibilita o controle da produção dos alimentos e da distribuição pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. O que gera implicações econômicas diretas sobre o preço dos alimentos como: a volatilidade do preço do dólar e das commodities agrícolas e a variação dos custos dos meios de produção e de distribuição (dos preços dos combustíveis, do frete, da logística, da infraestrutura e dos tributos). Ao longo desta pesquisa foi demonstrado

que esse determinante possui implicações diretas para a injustiça alimentar uma vez que as famílias mais pobres, das classes “D” e “E” são as mais atingidas por esse modelo que tem o controle direto da precificação, ou seja, de uma das principais formas de acesso aos alimentos e à alimentação no atual modelo societário.

Propõe-se que a reversão desse paradigma comece por algumas ações que já foram implementadas pela PSAN no Brasil. A primeira são as hortas urbanas pautadas no modelo de agricultura familiar orgânica não somente como forma de incentivo deste modelo, mas como forma de prover as vítimas da injustiça alimentar como partícipes e protagonistas do acesso aos alimentos e à alimentação. Plantar o que se come, além de ser uma experiência antropológica, comunitária, ambiental e agrária, é uma experiência político-alimentar soberana fundamental. A segunda seria a consolidação da política de compra direta local da agricultura familiar, com vistas ao fortalecimento de outras duas políticas públicas de segurança alimentar como as de abastecimento alimentar, por meio das feiras comunitárias, da CONAB e das centrais de abastecimentos de alimentos locais, com vistas à diminuição dos efeitos do preço e dos desertos alimentares sobre as vítimas da injustiça alimentar; e, a Política Nacional de Alimentação Escolar.

Destaca-se que outra política fundamental, em especial neste contexto pandêmico e, mesmo no pós-pandêmico, é a consolidação de políticas (inclusive tributárias) que diminuam a profunda situação de vulnerabilidade socioeconômica das vítimas da injustiça alimentar. Nesse sentido, considera-se fundamental a reimplantação de um programa de Estado de transferência de renda como o bolsa-família. Há evidências empíricas e científicas de que esta foi, ao longo de mais de vinte anos, uma política fundamental para a diminuição da desigualdade social no país.¹⁰¹⁶ Na mesma perspectiva, é importante reiterar que políticas de geração de emprego e renda, com uma necessária contrarreforma trabalhista que resgate os direitos trabalhistas consolidados antes da reforma de 2017, é necessária para garantir o acesso à renda e, aos alimentos e à alimentação, com a devida dignidade, para as trabalhadoras e os trabalhadores brasileiros. A efetividade dos instrumentos da justiça alimentar requer uma necessária revisão da extinção do Programa Bolsa

¹⁰¹⁶ Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 46p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

Família, da taxaço de alimentos e de commodities agrícolas, das políticas de geraço de emprego e renda e, por fim, dos direitos trabalhistas que foram cassados na reforma de 2017.

Mas a retomada destas políticas públicas devem ser apenas um passo inicial para a consolidaço da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Isto porque, como aqui já se destacou na última seço do terceiro capítulo, estas políticas foram desenvolvidas a partir e dentro de um modelo estatal patrimonial-burocrata-gereencialista, aliado ao modelo alimentar neoliberal agroexportador. É preciso superar esse modelo.

Contatou-se que, se por um lado os governos do Partido dos Trabalhadores, em parceria com os atores sociais da PSAN, implantaram e implementaram medidas relevantes para a consolidaço dos instrumentos da justiça alimentar (como a criaço do SISAN, da CAISAN, a reimplantaço do CONSEA em 2003, das conferências de SAN e a implementaço de diversas políticas de promoço de direitos econômicos, sociais e culturais), estes mesmos governos não fizeram o devido e necessário enfrentamento radical e estrutural do paradigma neoliberal agroindustrial exportador e dos determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar implementados pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro. O que explica porque, logo após o período de treze anos de governo daquele partido, a situaço de injustiça e de insegurança alimentar tenha retornado com tanta intensidade e efetividade.

A implementaço de uma série de medidas e políticas, do ponto de vista institucional-governamental, a partir do ano de 2003, como o Programa Fome Zero e as políticas decorrentes dela e que aqui foram destacadas, de normas e de componentes relacionados ao sistema e à PSAN é, principalmente, resultado do exercício da soberania alimentar daqueles atores sociais que, pelo menos dez anos antes (antes mesmo de 1993), através das suas mobilizaço, conseguiram exigir a materializaço e a efetividade daquelas, através das conferências da política de segurança alimentar. A promoço de direitos raramente acontece sem resistêcia e lutas. Assim foram implantados e implementados alguns dos instrumentos da justiça alimentar no Brasil. Tem-se por hipótese que a resistêcia decolonial ao sistema alimentar é uma estratégia primordial para enfrentar o neocolonialismo alimentar e seus determinantes sistêmicos que atuam em face da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Resistêcia não só para ressignificar a

alimentação como um direito (e não como uma commodity), mas para reverter um cenário político-econômico que engendra a injustiça alimentar.

No seio de cada situação existem experiências não-capitalistas de resistência (como sentir, pensar, doar-se, ter fé e amar). As lutas conhecem, assim, uma infinidade de lugares de resistência. Estas passam através da defesa das conquistas que já foram obtidas e do desenvolvimento de uma cultura da solidariedade segundo a qual o ser humano não pode ser explorado. Com um pouco de empenho, qualquer experiência humana pode ser a porta de entrada a uma prática de resistência. Esta passa através de práticas que aproximam as vítimas da injustiça ao processo de emancipação: não existe uma via preferencial. As formas radicais de resistir e de lutar estão na criação dessas práticas e não somente no choque direto com o poder.

Neste tempo difícil, uma estratégia de resistência é desenvolver continuamente atividades criativas sobretudo construindo ligações, laços sociais. Com efeito, são os laços sociais que estruturam a existência dos seres humanos e da sociedade. Na época da redução do indivíduo a mera superfluidade diante do universo tecnológico que reproduz uma racionalidade instrumental a serviço da loucura do capital e do mercado, cabe aos militantes uma oposição a esse gigantesco processo de homologação ao fetichismo da mercadoria. A coragem de pensar contra a injustiça exige um indivíduo capaz de sentir profundamente a própria raiz social, as paixões do povo, a vontade e a alegria de viver. Nesse tempo obscuro, antes de tudo, *“não se trata de vencer o capitalismo, mas de estabelecer quais resistências e lutas conduzir no seu interior.”*¹⁰¹⁷

Tem-se presente que é um desafio resistir e trazer os direitos, as garantias, as políticas públicas e o exercício da soberania para o plano da eficácia e da realização prática, tentando fazer com que as aspirações emanadas nas normas sejam gozadas pelas pessoas que são vítimas da injustiça alimentar. Esta pesquisa pretendeu colaborar para que estas vítimas possam fazer com que os instrumentos da justiça alimentar passem de orientação a ser seguida, segundo a conveniência dos governantes/empresários, para o plano de direito e de política pública exigível. Saindo, portanto, do plano moral para o plano da exigibilidade.

A exigibilidade dos instrumentos da justiça alimentar não pode ser visibilizada e aplicada apenas através dos diferentes instrumentos jurídico-

¹⁰¹⁷ Cf. BENASAYAG, M.; SCHMIT, G. *L'epoca delle passioni tristi*. Milano: Feltrinelli, 2007. P. 186.

normativos e das políticas existentes no mundo e no ordenamento jurídico brasileiro. Não é somente através destes que se alcança o escopo da efetividade de tais instrumentos. Estes precisam ser utilizados como uma forma de obrigação para a atuação concreta do poder público e da iniciativa privada. Obrigação no sentido de fazer com que o Estado defina políticas públicas em direção ao cumprimento dos pactos assumidos quando da adoção de um tratado internacional ou da elaboração de normas, principalmente as de cunho social. Obrigação no sentido de criar mecanismos que obstem os determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar promovidos pelo sistema alimentar agroindustrial brasileiro.

O DHAA consagrado pela LOSAN e pela Emenda Constitucional nº 64/10 deve obrigar o Estado a garantir as condições materiais para a obtenção tanto dos alimentos e da alimentação quanto da soberania alimentar. Quando se fala em DHAA, não se restringe à possibilidade de acesso ao judiciário para propor ações judiciais. O controle do cidadão rumo à exigibilidade e à efetividade do DHAA vai além disso: leva à consolidação, por um lado, de uma política de Estado de segurança alimentar e nutricional, mas também e principalmente à consolidação de práticas resistência de soberania alimentar, em face do modelo do paradigma alimentar vigente.

Existem estratégias e instrumentos de naturezas diversas para promoção da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar. Fundamental é a apropriação daqueles, para que as vítimas da injustiça alimentar possam constatar que o que está listado na LOSAN, na CRFB/88 e em tantos tratados e normas internacionais, não representam apenas retórica e engodo. Este é o desafio de toda lei: conseguir tirar as intenções e princípios do papel e fazer com que eles sejam uma realidade no dia a dia daqueles que têm sede de dignidade humana e de justiça alimentar.

Para se alcançar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, propõe-se aqui, de forma sintética, algumas alternativas de lutas e resistências, como caminho. São breves propostas de uma agenda política que deverá ser aprofundada pela militância da política de segurança alimentar e nutricional: 1) Reavaliar o processo de implantação e implementação dos instrumentos da justiça alimentar ao longo dos últimos trinta anos para identificar os determinantes sistêmicos da efetividade daqueles e definir quais estratégias de resistência e de enfrentamento serão adotadas; 2) Modificar a fundamentabilidade da LOSAN no ordenamento

jurídico para efetivar os instrumentos da justiça alimentar como os dispositivos que tratam da natureza do DHAA e do CONSEA; 3) Consolidar e fortalecer o processo de afirmação da visão integral e indivisível dos direitos fundamentais, mediante a conjugação do DHAA com os demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; 4) Otimizar a justiciabilidade e demais formas de exigibilidade do DHAA e dos demais instrumentos da justiça alimentar; 5) Exigir a incorporação da pauta social dos instrumentos da justiça alimentar na agenda das instituições financeiras internacionais, das organizações regionais econômicas e do setor privado (das corporações do sistema alimentar agroindustrial brasileiro); 6) Reforçar a responsabilidade do Estado na implementação da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar; 7) Fortalecer a democracia deliberativa e a soberania alimentar, reconhecendo, emponderando e não criminalizando a resistência e as lutas dos atores sociais que militam no campo da PSAN, nas esferas nacional, regional e local; 8) Implementar a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, começando pela reimplantação do CONSEA, das conferências de SAN, da CAISAN e, em sua plenitude, do funcionamento da PSAN e do sistema de segurança alimentar e nutricional; 9) Criar novos espaços e estratégias de enfrentamento do SAAB e de seus determinantes sistêmicos que atuam em face da justiça alimentar. Por fim, 10) Consolidar práticas alternativas decoloniais de resistência aos determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar, mas principalmente ao SAAB e seu paradigma vigente.

Os instrumentos da justiça alimentar ainda seguirão um longo processo de aperfeiçoamento até alcançarem a sua efetividade. Nesta perspectiva, espera-se que esta pesquisa contribua com o processo de avaliação do que ocorreu com relação aos determinantes sistêmicos da efetividade dos instrumentos da justiça alimentar nos últimos trinta anos e que possa oferecer bases para as tomadas de decisões políticas necessárias para que seja implementada a sua efetividade no Brasil e, desta forma, para que haja a devida superação da injustiça alimentar, da fome e da miséria no país.

Caso a presente tese de doutorado seja validada e aprovada pela banca examinadora, pretende-se que ela seja transformada em diversos artigos científicos que colaborem com a comunidade acadêmica e a militância, para o aprofundamento das questões aqui levantadas. Além disso, que esta tese, com sua questão em aberto e as contribuições aqui registradas, sejam a base para uma futura pesquisa de pós-

doutorado em algumas universidades que possuem grupos de pesquisa voltados para a questão alimentar como o do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN) do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, o do grupo de pesquisa “*Food for Justice*”, da Freie Universität (Universidade Livre de Berlim) e o do “*Berkeley Food Institute*”, vinculado à Universidade da Califórnia, dentre outros.

Em suma, esta tese procurou e procura ser um serviço e uma homenagem à luta resistente de tantos militantes da PSAN no Brasil. Espera-se que esta pesquisa e seus desdobramentos se tornem subsídios que contribuam criticamente para a avaliação e reavaliação dos instrumentos da justiça alimentar, com vistas à sua efetividade, em todos os poderes, no executivo, no legislativo e no judiciário. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir, para que haja alimento e alimentação adequada, saudável e sustentável nas mesas das vítimas da injustiça alimentar no Brasil. Mas espera-se, em especial, que ela contribua com os militantes da PSAN (em especial com os militantes do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, da Rede PenSSAN, da Articulação Nacional de Agroecologia e da Via Campesina) para que, em espaços de soberania alimentar como nas conferências, nos conselhos, na CAISAN e nas câmaras inter-secretarias de segurança alimentar e nutricional, possa servir como um parâmetro crítico de avaliação das ações que podem fazer avançar ou retroceder a efetividade dos instrumentos da justiça alimentar.

6

Excursão

Concluída a parte formal e mais acadêmica da tese, peço aqui a devida licença para falar mais livremente, de modo um pouco mais político e poético, através das minhas perspectivas de vítima da injustiça alimentar, de advogado, de militante da política de segurança alimentar e, de fé, sobre a trajetória que me conduziu até aqui, sobre as visões que tenho deste caminho e sobre os instrumentos da justiça alimentar.

Esta pesquisa não foi desenvolvida sob uma perspectiva dualista que coloca a academia de um lado e a militância de outro. Esta foi uma pesquisa militante. Parte-se do pressuposto de que não há pesquisa neutra. Ainda mais uma pesquisa que se ocupa de analisar os determinantes sistêmicos da efetividade da justiça alimentar e que é desenvolvida por um pesquisador que, tendo o seu pai preso durante a ditadura civil-militar no Brasil, foi vítima da fome e da injustiça alimentar. Assim, a partir de agora, fala um garoto que, criado na cidade de Duque de Caxias, tendo morado a maior parte da sua vida na oprimida periferia da Baixada Fluminense, tem a honra e o privilégio de chegar a este momento na sua vida e defender uma tese de doutorado em Direito que analisa alguns dos principais determinantes sistêmicos da justiça alimentar que, desde a sua infância, até hoje, lhe oprimem.

Esta pesquisa foi desenvolvida por um pesquisador que, em 1992, militante de pastorais sociais das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica Apostólica Romana, em Duque de Caxias, na Baixada Fluminense, começou a militar na política de segurança alimentar e nutricional com Dom Mauro Morelli e, logo após, em 1993, com Betinho. Desde então trabalhei nas favelas de Duque de Caxias, nas zonas rurais e nas periferias da Baixada Fluminense, nos municípios lindeiros da microbacia hidrográfica 3, no Oeste do Estado do Paraná, com agricultores familiares, com lideranças populares, de movimentos sociais, com vítimas de toda espécie da injustiça alimentar. Os determinantes sistêmicos da injustiça alimentar afetam a segurança alimentar das vítimas, mas não afetam a potência resistente delas de querer superar e enfrentar esta situação. Estas lideranças me formaram como militante e, nesse sentido, esta pesquisa é o cume da evolução de uma caminhada de quase trinta anos na militância política pela efetividade dos

instrumentos da justiça alimentar, não somente minha, porque eu não cheguei sozinho até aqui.

Uma parte considerável dos apontamentos e das análises aqui desenvolvidas foram feitas em parceria com a rede de militantes da política de segurança alimentar. Os textos foram submetidos muitas vezes para a leitura e releitura crítica dos militantes e pesquisadores tanto da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Rede PENSSANS), quanto da coordenação ampliada do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.

Neste momento pandêmico no Brasil já são mais de dezenove milhões de vítimas da injustiça alimentar que passam fome. São os desempregados, os subempregados, os trabalhadores informais, os ainda escravizados, as pessoas em situação de rua e crianças que, mesmo estando nas escolas, não tem o que comer.

São cerca de quarenta milhões de negros e negras que carregam no corpo e na alma o estigma da discriminação. São os sobreviventes indígenas, expulsos das terras que sempre foram suas. São os milhões de sem-terra que, como Abraões, andam por aí errantes em busca de terra para morar e trabalhar. São os operários empobrecidos, que se julgam ainda privilegiados por serem explorados pelo sistema do capital a preço de uma carteira de trabalho assinada e dos parques beneficícios da previdência social. São todos esses, tidos por zeros econômicos, os ignorados e excluídos pelo SAAB, que gritam pela vida, pelos alimentos, pela justiça e pela paz.

Como disse o Papa Francisco em sua mensagem para a FAO no Dia Mundial da Alimentação do ano de 2021:

Derrotar a fome de uma vez por todas é um objetivo ambicioso. (...) A luta contra a fome exige a superação da lógica fria do mercado, concentrada avidamente no mero benefício económico e na redução dos alimentos a uma mercadoria entre muitas, e no reforço da lógica da solidariedade. (sic)¹⁰¹⁸

O grito dos excluídos, o lamento lancinante dos pobres, precisa ser escutado. Não é possível uma civilização justa e decente onde uma mãe absurdamente não tem o que dar para seus filhos comerem. Apesar de parecer impossível resistir e

¹⁰¹⁸ Cf. PAPA FRANCISCO. **Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial da Alimentação de 2021**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2021. Disponível em: <https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/food/documents/papa-francesco_20211015_messaggio-giornata-alimentazione.html>. Acesso em: 16 jan. 2022.

enfrentar o presente paradigma alimentar, de enfrentar as tribulações e angústias do tempo presente, concomitantemente, defende-se que é possível reunir, reagrupar, rearticular e fortalecer aqueles que, por causa da solidariedade humanitária, desejam lutar pela comida digna na mesa de todos, pela alegria nos olhos das vítimas da injustiça alimentar.

Uma mudança de sociedade e de paradigma pede que aqueles que querem a efetividade da justiça alimentar olhem para o sertão, para os campos, para as periferias, para os cortiços, para as favelas, para os morros, para as pessoas em situação de rua e vejam que mesmo as vítimas da injustiça alimentar ainda estão grávidas de esperança e da capacidade de praticar o “*Mboja’o*” (o compartilhamento). Eles suplicam o nascer de um novo modelo de sociedade mediante a solidariedade, a compaixão e a fraternura e cabe à militância não desistir de lutar por este mundo mais justo, humanizado, acolhedor, inclusivo, sustentável, em uma palavra, melhor.

A visão sobre a qual foi construída esta tese é a de que a humanidade precisa reconstruir a civilização tendo o cuidado com a “*Pachamama*” como o princípio e a atitude fundamentais para a sua existência. Uma sociedade na qual prevalece o primado do “*ayllu*” (comum), como era dito e praticado pelos incas.¹⁰¹⁹

Os alimentos são os frutos da generosidade da Terra. Esta nos ensina que tudo é interligado e não dividido. Tudo é dentro, nada é fora. Alimentos são vida. Vida que se planta, se cuida e se ceifa para gerar novas vidas. Vida inclui e não exclui. A existência na Terra é uma existência pautada na retroalimentação dos seres vivos. A alimentação é uma prática primordial, desde o útero materno, até a consumação dos corpos, quando estes passam a alimentar os seres vivos na terra. Uma sociedade baseada em um modelo político de comum, de cooperação e cuidado, incentiva as pessoas caminharem juntas e não umas contra as outras. Ninguém é deixado para trás e não falta nada para ninguém.

No livro do Gênesis a tradição sacerdotal judaica desenvolveu a metáfora de que o pecado se originou no mundo quando o ser humano desejou tomar o alimento egoisticamente para si (Gn. 3,6). Esta figura de linguagem desenvolvida

¹⁰¹⁹ Significa o desenvolvimento de um trabalho em comum e em prol do comum, nas línguas quéchua ou aimará. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Ayllu#:~:text=Um%20ayllu%20\(quechua%20ou%20aimara,um%20territ%C3%B3rio%20de%20propriedade%20comum.](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ayllu#:~:text=Um%20ayllu%20(quechua%20ou%20aimara,um%20territ%C3%B3rio%20de%20propriedade%20comum.)>. Acesso em: 16 jan. 2022.

em meados de 445 a. C., de certa forma retrata o que viria a acontecer no mundo: o desenvolvimento de uma civilização predatória do meio ambiente e dos alimentos, cujo modelo gerou divisão entre classes, exploração dos mais fracos, o esgotamento dos recursos naturais e que agora ameaça à existência na Terra. Neste modelo o ser humano tornou-se ávido e voraz. Para a denominada civilização, o sentido da vida passou a ser possuir, estar cheio de coisas e controlá-las. Uma ganância insaciável atravessa a história humana, chegando ao paradoxo de que hoje em dia alguns se banqueteiam lautamente enquanto muitos não têm alimentos para viver.

Em “*Abya Yala*”¹⁰²⁰ e no Brasil, este secular modelo predatório colonizou terras, plantas, sementes, seres vivos, dentre estes os humanos, suas culturas, mentes e corpos. A colonização predatória da terra para a produção de commodities agrícolas, desde o século dezesseis, escravizou e dizimou populações indígenas e africanas. Povos que tiveram suas culturas “dessemantizadas” e seus pensamentos e forma de viver originários subjugados ao modelo antropo-eurocêntrico ocidental. Além da prática colonial violenta e estúpida, do exílio para os africanos, o genocídio e a mutilação destes e dos povos originários. Genocídio que se mantém, sob a forma de nutricídio,¹⁰²¹ praticado por um novo modelo de colonialismo alimentar.

A superação do atual modelo societário e alimentar deve ser pautado no modelo de sociedade onde ninguém se sente e é proprietário de algo ou de alguém. Uma sociedade onde os instrumentos da justiça alimentar são plenos e efetivos não tem donos, proprietários e nem patrões. Nesse sentido, seria necessária uma revolução das ideias, entendida como um ato político de mudança da estrutura dos pensamentos e da organização social, a fim de resistir ao atual paradigma alimentar, transformar o atual modelo societário e a vida das vítimas da injustiça alimentar.

O paradigma alimentar colonial e neoliberal subjuga e controla a soberania alimentar principalmente dos mais pobres. Após tantos séculos de massacre e dominação é preciso superar esse modelo. Ao contrário do atual modelo político e

¹⁰²⁰ Abya Yala na língua do povo Kuna significa “*Terra madura*”, “*Terra Viva*” ou “*Terra em florescimento*” e é sinônimo de América. O povo Kuna é originário da Serra Nevada no norte da Colômbia tendo habitado a região do Golfo de Urabá e das montanhas de Darien e vive atualmente na costa caribenha do Panamá na Comarca de Kuna Yala (San Bla). Disponível em: <<http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/a/abya-yala>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

¹⁰²¹ Para Ribeiro, o conceito pode ser aplicado às práticas promotoras da insegurança alimentar grave no país. Para a pesquisadora, o termo, ainda pouco conhecido, torna mais clara a diferença da comida no prato da população negra e periférica no Brasil. Cf. RIBEIRO, E. Nutricídio, mas pode chamar também de fome. In: **O Joio e o Trigo**. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2020/11/nutricidio-mas-tambem-pode-chamar-de-fome/>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

societário que trata os alimentos como mercadoria e as pessoas como coisas, é preciso recriar um modelo onde os alimentos e as pessoas sejam tratados como dom, como parte da vida da “*Pachamama*”, com afeto, abundância e generosidade.

Nas tradições religiosas os alimentos ocupam um lugar central. Eles são o elemento que nos reporta ao outro, imanente e transcendente. As religiões ocupam um lugar importante no processo político porque elas educam e transformam as pessoas para um comportamento ético de respeito diante do outro. Nesse sentido, nas grandes tradições religiosas praticadas no Brasil é ensinado que os alimentos são o meio, senão eles mesmos são a forma da presença do divino na Terra.

No candomblé, os ritos têm como uma das funções primordiais a manutenção do “*Axé*” – a energia vital do mundo, a força que assegura a existência, permitindo o acontecer e o devir, e que está presente em tudo o que existe. Para manter essa energia vital pulsando é que os homens fazem oferendas aos Orixás, divindades atemporais, manifestações da vida e das forças da natureza. Dessa forma, o ato de oferecer alimentos e comer – para além das funções biológicas e nutricionais tradicionais – possui um papel primordial nas religiões de matriz africana na constância desse fluxo energético, a constância da vida.¹⁰²²

No cristianismo o simbolismo dos alimentos está presente desde o nascimento até a paixão de Cristo. Jesus nasce em Belém. Em hebraico, Belém (בית לחם = “*Beit Lehem*”) significa “*a casa do pão*”. Belém é o ponto de virada no curso da história para o cristianismo. Lá, na casa do pão, Jesus nasce em uma manjedoura e, na paixão, se oferece à humanidade como comum, como algo de comer: como pão e como vinho.

¹⁰²² Cf. BARROS, J. F. P. **O Banquete do Rei – Olubajé**. Uma introdução à música sacra afro-brasileira. 2ª edição. Rio de Janeiro: Pallas. 2009; BASTIDE, R. **O Candomblé da Bahia (Rito Nagô)**. (Série Brasileira – v. 313) São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1961; BRANDÃO, D. **A cozinha baiana**. Origens, erudição, tradições populares, estudos. Rio de Janeiro: Ediouro. s/d. (Coleção Brasileira de Ouro); CARNEIRO, E. **Religiões Negras**. Notas de etnografia religiosa. (Biblioteca de Divulgação Científica, vol. VII), Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1936; Id. **Candomblés da Bahia**. 9ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008; FARELLI, M. H. **Comida de Santo**. 9ª edição. Rio de Janeiro: Pallas. 2005; FARELLI, M. H.; SILVA, N. P. **Comida de Santo (também cozinha baiana)**. Rio de Janeiro: Pallas. 1997; LIMA, V. C. **O conceito de “nação” nos candomblés da Bahia. Afro-Ásia**. Salvador. Bahia. 1976. P. 65-90; LODY, R. **Candomblé**. Religião e Resistência Cultural. São Paulo: Ática. 1987; Id. **Tem dendê, tem axé**. Etnografia do dendzeiro. Rio de Janeiro: Pallas, 1992. Id. **O povo do santo**. Religião, história e cultura dos Orixás, Voduns, Inquices e Caboclos. Rio de Janeiro: Pallas, 1995; Id. **Santo também come**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Pallas, 1998; QUERINO, M. **A arte culinária na Bahia**. 3ª edição. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2011; REGIS, O. F. **A comida de santo numa casa de queto da Bahia**. (Olga de Alaqueto), Salvador: Corruptio, 2010; SOUZA JUNIOR, V. C. **O Banquete Sagrado**. Salvador: Atalho, 2009.

A visão de uma sociedade do cuidado com a Terra e com os alimentos inclui, de modo holístico, a visão que as tradições religiosas comportam sobre os alimentos. Uma sociedade com um novo modelo de vida onde não se devora e acumula, mas se partilha e se dá. Em uma sociedade assim, compreende-se que não são os bens que alimentam a vida, mas o amor; não a voracidade, mas a sororidade; não a abundância ostentada, mas a simplicidade que se deve preservar.

Esse novo modelo societário traz a pergunta: *Será verdade que se precisa de tantas coisas, de receitas complicadas para viver? Quais são os contornos supérfluos de que se pode prescindir para abraçar uma vida mais simples? É possível permanecer omissos diante do projeto de dominação, extinção e morte promovido pelos determinantes sistêmicos do paradigma alimentar vigente? Uma nova sociedade pautada em um novo paradigma alimentar não se compraz com as digestões lentas, longas e sedentárias, mas pede que aqueles que se indignam com a injustiça se levantem rapidamente da mesa a fim de compartilhar os alimentos e a alimentação uns com os outros, exercer a soberania e, por fim, promover a efetividade da justiça alimentar.*

Referências

7.1.

Livros

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Direitos sociais são exigíveis**. Dom Quixote: Porto Alegre, 2011.

_____. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2ª edição. Madrid: Trotta, 2004.

AGAMBEN, G. **Estado de Exceção: Homo Sacer, II, I**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALEXY, R. **Conceito e validade do direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. 184p.

_____. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

_____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª edição. São Paulo: Renovar, 2001. 446p.

ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Cultivating Food Justice: Race, class and sustainability**. Cambridge (MA)/London: The MIT Press, 2011. 389p.

ALMEIDA, S. L. **Racismo estrutural**. 1ª Reimpressão. São Paulo: Sueli Carneiro/Pólen, 2019. 255p.

ALVES, G. **Dimensões da precarização do trabalho: ensaios de sociologia do trabalho**. Bauru: Canal 6, 2013.

_____. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho - O Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, Francisco J. S. et al. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

_____. **Trabalho e desenvolvimento: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.

ANDRADE, J. C. V. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2004.

ANDRIOLI, A. I.; FUCHS, R. (Org.) **Transgênicos: As sementes do mal – a silenciosa contaminação de solos e alimentos**. 2ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012. 288p.

AQUINO, T. **Suma Teológica**. 1ª edição. Campinas: Ecclesiae, 2018. 4804p.

ARENDR, H. **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo.** São Paulo: Companhia de Bolso. 2013. 832p.

ARISTÓTELES. **A Política.** Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

ARNAUD, A-J. (org.). **Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999. 954p.

ASSET, R. **Elogio da globalização: por um contestador assumido.** Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2003. 155p.

BAKKER, A; CHAPPLE, B. (Orgs.) **Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization.** “Occasional Paper 214”. Washington (DC): IMF, 2002.

BANDEIRA, L. M.; COUTINHO, J. G.; BARROS, D. C. Os determinantes de segurança alimentar e nutricional. P. 22-35. In: BARROS, D. C.; SILVA, D. O.; DE SOUZA, L. G.; BAIÃO, M. R. (Org.) **Educação Alimentar e Nutricional no Programa Bolsa Família.** Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ, 2014. 128p.

BARCELLONA, P. **Democrazia: quale via di scampo?** Molfetta/Bari: La Meridiana, 2002.

_____. **Diritto senza società, dal disincanto all'indifferenza.** Bari: Dédalo, 2003.

_____. **Egoismo maturo e follia del capitale.** Torino: Bollati Boringhieri, 1988.

_____. **Il ritorno del legame sociale.** Torino: Bollati Boringhieri, 1990.

_____. **Le passioni negate, globalismo e diritti umani.** Troina: Città Aperta (EM), 2001.

_____. **Quale política per il terzo millennio?** Bari: Dedalo, 2000.

BARROS, J. F. P. **O Banquete do Rei – Olubajé.** Uma introdução à música sacra afro-brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Pallas. 2009.

BASTIDE, R. **O Candomblé da Bahia (Rito Nagô).** Série Brasileira – v. 313, São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1961.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira.** 2.edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BAUDRILLARD, J. **Le strategie fatali.** Milano: Feltrinelli, 1989.

BAUMAN, Z. **A cultura no mundo líquido moderno**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 112p.

_____. **A ética é possível em um mundo de consumidores?** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 276p.

_____. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2015. 104p.

_____. **Capitalismo Parasitário e Outros Temas Contemporâneos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. 96p.

_____. **Modernidade líquida**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 280p.

_____. **Tempos líquidos**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2007. 120p.

_____. **Vida para consumo: a transformação da vida das pessoas em mercadoria**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 200p.

_____. **Vidas desperdiçadas**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. 176p.

BAYLEI, R. **Growing a better future: food justice in a resource constrained world**. Oxfam International: Nairobi, 2011.

BECK, U. **Che cos'è la globalizzazione**. Rischi e prospettive della società planetária. Roma: Carocci, 1999.

_____. **O que é globalização?** São Paulo: Paz e Terra, 1999. 282p.

BECK, U; WILLMS, J. **Liberdade ou capitalismo: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms**. 1ª edição. São Paulo: Editora da Unesp, 2003. 226p.

BENASAYAG, M.; SCHMIT, G. **L'epoca delle passioni tristi**. Milano: Feltrinelli, 2007. 144p.

BERNARDINO-COSTA, J.; MALDONADO-TORRES, N.; GROSGOUEL, R. (Orgs.) **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. 2ª Ed. São Paulo: Autêntica, 2019. 368p.

BOLLIER, D. **Silent theft**. The private plunder of our common wealth. New York: Routledge. 2003.

BONEFELD, W. Political economy and social constitution: on the meaning of critique. In: Id. **Critical theory and critique of political economy**. 1ª ed., Sidney: Bloomsbury Academic, 2014.

BORDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2001. 288p.

_____. **O poder simbólico**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Edições 70, 2011. 460p.

BOROWSKI, M. **La estructura de los derechos fundamentales**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003.

BOVE, J.; DUFOUR, F. **O mundo não é uma mercadoria**: camponeses contra a comida ruim. Tradução Angela Mendes de Almeida e Maria Teresa Van Acker. São Paulo: Editora UNESP, 2001. 257p.

BOYLE, J. **The public domain: Enclosing the commons of the mind**. New Haven: Yale University Press, 2008.

BRANDÃO, D. **A cozinha baiana**. Origens, erudição, tradições populares, estudos. Rio de Janeiro: Ediouro. s/d. (Coleção Brasileira de Ouro).

BROWN, L. R. **Outgrowing the Earth: The Food Security Challenge in na Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures**. London, Sterling (VA): Earthscan, 2005. 254p.

_____. **Stabilizing Water Tables**. In: Id. **Outgrowing the Earth: The Food Security Challenge in na Age of Falling Water Tables and Rising Temperatures**. London, Sterling (VA): Earthscan, 2005.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017. 312p.

BUSATO, P. C. **Direito Penal**. Parte Geral. 1ª Ed. São Paulo: Atlas, 2013. 1072p.

CAPARRÓS, M. **A Fome**. Tradução Luís Carlos Cabral, 1ª Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

CAPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988. 168p.

CAPPELLETTI, M. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CARNEIRO, E. **Religiões Negras**. Biblioteca de Divulgação Científica, vol. VII, Notas de etnografia religiosa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1936.

_____. **Candomblés da Bahia**. 9ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: Id. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.320p.

_____. **O livro negro da fome**. São Paulo: Brasiliense, 1966.

_____. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CITTADINO, G. G. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: Elementos de Filosofia Constitucional Contemporânea**. 5ª edição. Andradina: Editora Meraki, 2020. 253p.

CLÈVE, C. M. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: RT, 1999.

COMITÊ INVISÍVEL. **Motim e destituição: Agora**. 2ª Edição. São Paulo: N-1 Edições, 2018. 188p.

CORM, G. **Il nuovo disordine econômico mondiale**. Alle radici del fallimenti dello sviluppo. Torino: Bollati Borincheri, 1994.

CORRÊA, L. (Org.) **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF, 2019. 433p.

COURTIS, C. Critérios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração. In: NETO, C. P. S.; SARMENTO, D. (Coordenadores) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. P. 487–513.

_____. **El aporte de los sistemas internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra. s.d., inédito.

_____. **Los derechos económicos, sociales y culturales: Contribución a Historia de los Derechos Fundamentales**, Universidad de Buenos Aires/Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.d., inédito.

_____. C. Los derechos sociales en perspectiva: la cara jurídica de la política social. In: SOJO, ANA (comp.). **Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe**. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía. FLACSO-México/Fontamara, México, 2006.

CRUZ, J. I; CARVALHO, A. P; JOHNS, P. O papel da tributação de bebidas açucaradas como forma de garantia do direito à saúde e à alimentação adequada e saudável. In: CORREA, L. (Org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 300-314.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. 1ª ed., Col. Estado de Sítio, São Paulo: Boitempo, 2017. 647p.

_____. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016. 413p.

DAVI, J. et al. Carga tributária e política social: considerações sobre o financiamento da Seguridade Social. In: DAVI, J; MARTINIANO, C; PATRIOTA, L. M. (Orgs.). **Seguridade social e saúde**: tendências e desafios 2ª ed. Campina Grande: EDUEPB, 2011. P. 59-84. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/zw25x/pdf/davi-9788578791933-05.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. **A Concept of Agribusiness**. Division of Research. Graduate School of Business Administration. Boston MA: Harvard University, 1957. 136p.

DEERE, C. D.; LEÓN DE LEAL, M. **Empowering women land and property rights in Latin America**. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 2001.

DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. 298p.

DIMOULIS, D. **Positivismo jurídico**: Introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político. São Paulo: Método, 2006. 304p.

DINIZ, P.C.O.; MALUF, R. S. **Usos e conflitos por água no Rio Paraíba em face da transposição do Rio São Francisco**: segurança hídrica e segurança alimentar no semi-árido. In: Robson José de Oliveira. (Org.). **Agricultura em foco**: tópicos em manejo, fertilidade do solo e impacto ambiental - Vol. 2. 1ª ed. Teresina: Editora Científica, 2020.

ENRIQUEZ, J.; GULLANS, S. **Evolving Ourselves**: Redesigning the Future of Humanity One Gene at Time. New York: Current, 2016. 384p.

FALCAO, J. **O Supremo**: Compreenda o poder, as razões e as consequências da mais alta Corte do Judiciário no Brasil. 1ª edição. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, FGV Direito Rio, 2005. 256p.

FARELLI, M. H. **Comida de Santo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Pallas. 2005.

FARELLI, M. H.; SILVA, N. P. **Comida de Santo (também cozinha baiana)**. Rio de Janeiro: Pallas. 1997.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A Mesa dos Brasileiros**: Transformações, Confirmações e Contradições. São Paulo: FIESP/CIESP, 2017. 98p. Disponível em: <<http://hotsite.fiesp.com.br/amesadosbrasileiros/amesadosbrasileiros.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

FERNANDES, F. **Mudanças sociais no Brasil**: aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira. 4ª edição revista, São Paulo: Global, 2008. 324p.

FILHO, J. M. M. F. A indústria dos corpos exauridos na *plantation* açucareira no Nordeste do Brasil. In: OLIVEIRA, T.B. (Org.). **Trabalho e trabalhadores no Nordeste**: análises e perspectivas de pesquisas históricas em Alagoas, Pernambuco e Paraíba [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2015. P. 241-280. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xvx85/pdf/oliveira-9788578793333-10.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável**: a Tutela Jurídica da Alimentação e das Empresas Alimentares em face do Direito Ambiental Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. 164p.

FOUCAULT, M. **A Vontade de Saber**. In: **História da Sexualidade I**. Rio de Janeiro: GRAAL, 1999.

_____. **Il Fault Defendre la Societé**: Cours au College de France, 1975-1976. Paris: Seuil, 1997.

_____. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1978. P. 277-293.

FREYRE, G. **Casa-grande & Senzala**: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51ª Ed. São Paulo: Global, 2019. 639p.

FRIEDMANN, H. “Remaking Traditions”: How We Eat, What We Eat and the Changing Political Economy of Food”. In: BARNDT, D. (Ed.) **Women Working the NAFTA Food Chain**: Women, Food and Globalization. Toronto: Second Story Press, 1999.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 352p.

_____. **Pequena Introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Editora Nacional. 1989.

GAIUS. **Institutas do Jurisconsulto Gaio**. 1ª ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2004.

GALDINO, F. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GALLINO, L. **Globalizzazione e disuguaglianze**. Roma-Bari: Laterza, 2000.

_____. **Il costo umano della flessibilità**. Roma-Bari: Laterza, 2000.

GIMÉNEZ, E. H.; PATEL, R. **Food Rebellions!** Crisis and the Hunger for Justice. Oxford: Fahamu Books & Pambazuka Press, 2009. 260p.

GIMÉNEZ, E. H.; PATEL, R. **Food Rebellions!** Forging Food Sovereignty to Solve the Global Food Crisis. Oxford: Fahamu Books & Pambazuka Press, 2009. 644p.

GOLAY, C. **Direito à Alimentação e Acesso à Justiça:** Exemplos em nível nacional, regional e internacional. Roma: FAO, 2009. 68p.

GOLDBERG, R. A. **Agribusiness Coordination:** A Systems Approach to the Wheat, Soybean, and Florida Orange Economics. Division of Research, Graduate School of Business and Administration. Boston, M.A: Harvard University, 1968.

_____. **Food Citizenship: Food Systems Advocates in an Era of Distrust.** Cambridge: Oxford University Press, 2018. 344p.

GOLDFARB, Y. **A agricultura a partir do neoliberalismo:** financeirização, poder corporativo e as ameaças à segurança alimentar. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 127-140.

GONZALEZ, L. **Retratos do Brasil negro.** São Paulo: Selo Negro Edições, 2014. 166p.

GOTLLIEB, R.; JOSHI, A. **Food Justice.** Cambridge (MA), London: The MIT Press. 2010. 290p.

GRAU, E. **A Ordem econômica na constituição de 1988.** 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

GREEN, J.; GREEN, E. M.; KLEINER, A. M. **From the Past to the Present:** Agricultural Development and Black Farmers in the American South. In: ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. **Cultivating Food Justice:** Race, class and sustainability. Cambridge (MA), London: The MIT Press. 2011. P. 47-64.

GROSSI, P. **La propiedad y las propiedades:** um análisis histórico. Madrid: Cuadernos Civitas, 1992.

HAOURIOU, M. **Principios de Derecho Publico Y Constitucional.** Granada: Comares, 2003. 632p.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Commonwealth.** Cambridge (MA): Harvard University Press, 2009.

_____. **Império.** 7ª ed., São Paulo: Record, 2005. 501p.

HAROLD, J. **International Monetary Cooperation since Bretton Woods.** New York: Oxford University Press, 1996. 753p.

HART, H. L. A. “A Teoria do Direito Americana pelos olhos ingleses: O pesadelo e o nobre sonho”. In: **Ensaio sobre Teoria do direito e Filosofia.** Tradução José Garcez Ghirardi e Lenita Maria Rimoli Esteves. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2010.

_____. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. 242p.

_____. **The concept of Law**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

HARVEY, D. **The Anti-Capitalist Chronicles**. London: Pluto Press, 2020.

_____. **A Companion to Marx's Capital**. New York: Verso, 2010. 356p.

HATHAWAY, D. A biopirataria no Brasil. In: ROTANIA, A. A.; WERNECK, J. (Org.). **Sob o Signo das Bios**. Vozes Críticas da Sociedade Civil. Vol. 1. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais, Reflexões no Brasil. 2004. 96p.

HELLEINER, E. **States and the reemergence of global finance from Bretton Woods to the 1990s**. New York: Cornell University Press, 1994.

HENDERSON, E.; EN, R. V. (Foreword by GUSSOW, J. D.) **Sharing the Harvest: A Citizen's Guide to Community Supported Agriculture**. 2^o edition. Vermont: Chelsea Green Publishing Company, 2007. 303p.

HENRIQUE, J. **Direito romano**. Porto Alegre: Globo, 1938, t. 2. P. 14-15.

HESS, C.; OSTROM, E. (eds.). **Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice**. Cambridge: MIT Press, MA, 2007.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27^a edição, 7^a reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 254p.

HOLT-GIMÉNEZ, E. Crisis Alimentarias, movimiento alimentario y Cambio de Régimen. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 117-126.

IAMAMOTO, M. V. Classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et al. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. P. 13-43.

INSTITUTO REAJA. **Guia Justiça Alimentar e Cidadania**. Juiz de Fora: Instituto Reaja, 2016. 55p. Disponível em: <<https://institutoreja.files.wordpress.com/2016/09/guia-justic3a7a-alimentar-e-cidadania-2016.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

JUSTINIANUS, F. P. **Institutas do Imperador Justiniano**. 2^a ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2005.

KAUL, I.; CONCEICAO, P.; LE GOULVEN, K.; MENDOZA, R. U. (eds.). **Providing Global Public Goods: Managing Globalization**. New York: Oxford University Press, 2003. DOI: 10.1093/0195157400.001.0001.

KELSEN, H. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 672p.

KNEEN, B. **From Land to Mouth: Understanding the Food System**, Second Helping. Toronto, Canada: NC Press, 1993.

KOHSAKA, A. **New Development Strategies: Beyond the Washington Consensus**. London: Palgrave Macmillan, 2001. 321p.

KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

KUGELMAN, M.; LEVENSTEIN, S. L. **The Global Farms Race: Land Grabs, Agricultural Investment and the Scramble for Food Security**. Washington: Island Press. 2013. 248p.

LANG, T.; HEASMAN, M. **Food Wars**. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets. London: Earthscan, 2004. 364p.

LATOUCHE, S. **L'occidentalizzazione del mondo**. Torino: Bollati Boringhieri, 1992.

LEÃO, M.; RECINE, E. O Direito Humano à Alimentação Adequada. In: TADDEI, José Augusto et al (org.). **Nutrição e Saúde Pública**. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011.

LEGGEWIE, C. **Die Globalisierung und ihre Gegner**. Munich: C. H. Beck, 2003.

LELIS, D. A. S.; CLARK, G. Intervenção estatal na agricultura: a possibilidade de uma ação ética a fim de materializar a constituição brasileira. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 140-170.

LEVITZSKY, S; ZIBLAT, D. **Como as democracias morrem**. 1ª edição, Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LILLA, M. **O progressista de ontem e o de amanhã: Desafios da democracia liberal no mundo pós-políticas identitárias**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 120p.

_____. **The once and future liberal**. After identity politics. New York: Harper Collins, 2017. 160p.

LIMA, V. C. **O conceito de “nação” nos candomblés da Bahia. Afro-Ásia**. Salvador. Bahia. 1976.

LODY, R. **Candomblé**. Religião e Resistência Cultural. São Paulo: Ática, 1987.

_____. **Tem dendê, tem axé**. Etnografia do dendezeiro. Rio de Janeiro: Pallas, 1992.

_____. **O povo do santo.** Religião, história e cultura dos Orixás, Voduns, Inquices e Caboclos. Rio de Janeiro: Pallas, 1995.

_____. **Santo também come.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Pallas, 1998.

LOPES, H. R.; PACHECO, F. Comida de verdade no campo e na cidade em tempos de pandemia. In: AGUIAR, D.; LOPES, H. R. (Orgs.). **Saberes dos Povos do Cerrado e Biodiversidade.** Rio de Janeiro: Campanha Nacional em Defesa do Cerrado e ActionAid Brasil, 2020. Disponível em: <<https://campanhacerrado.org.br/saberespovoscerrado>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

LOURENÇO, E. U. **O fenômeno da gourmetização.** Projeto Experimental em Publicidade e Propaganda. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Audiovisual e Publicidade, Faculdade de Comunicação, 2016. 62p.

LUXEMBURGO, R. **A Acumulação do Capital.** 3ª edição. São Paulo: UNESP, 2018. 536p.

LÖWY, M.; BENZAÏD, D. **Marxismo, modernidade, utopia.** São Paulo: Xamã, 2000.

MACHADO, L. C. P.; FILHO, L. C. P. M. **A dialética da agroecologia:** Contribuição para um mundo com alimentos sem veneno. 2ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

MACHADO, R.; BRANCO, T. C. **Análise sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU):** Uma contribuição ao debate. Rio de Janeiro: CONSEA/RJ, 2021. 10p.

MACIEL, M. E. Olhares antropológicos sobre a alimentação: Identidade cultural e alimentação (capítulo 2). In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. **Antropologia e Nutrição:** um diálogo possível (online). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 306p. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876-03.pdf>>. Acesso em: 01º mai. 2021.

MALUF, R. O CONSEA na Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. **Fome Zero:** a Experiência Brasileira. Brasília: MDA, 2010.

MALUF, R. S. Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais:** conjunturas e políticas públicas. Vol. 1, Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. P. 179-193.

MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais:** conjunturas e políticas públicas. Vol. 1, Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. P. 179-193.

MALUF, R.; NASCIMENTO, R. C. (Orgs.). **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:** a experiência brasileira.

Brasília: CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA), 2009.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: EdiPro, 2018. 96p.

MARES, T. M.; PEÑA, D. G. Environmental and Food Justice: Toward Local, Slow, and Deep Food Systems. In: ALKON, A. H.; AGYEMAN, J. (Ed.) **Cultivating Food Justice: Race, class and sustainability**. Cambridge (MA)/London: The MIT Press, 2011. P. 216-217.

MARX, K. **A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Sauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas**. São Paulo: Boitempo, 2007. 616p.

_____. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019. 196p.

_____. **A Sagrada Família: ou a crítica da crítica crítica: Contra Bruno Sauer e Consortes**. São Paulo: Boitempo, 2003. 278p.

_____. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012. 144p.

_____. **O capital**. Livro I: crítica da economia política. O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2011. 894p.

_____. **O capital**. Livro II: crítica da economia política. O processo de circulação do capital. São Paulo: Boitempo, 2014. 760p.

_____. **O capital**. Vol. III – Economia Política. 1ª edição. Campinas: Boitempo, 2017. 984p.

_____. **Os despossuídos: debates sobre a lei referente ao furto de madeira**. São Paulo: Boitempo, 2017. 150p.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 1998. 254p.

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2004. 176p.

MASSON, N. **Manual de Direito Constitucional**. 9ª edição. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. 1648p.

MATIONI, M. M. **O sistema tributário e a justiça social no Brasil: em busca de uma reforma tributária mais justa**. Ijuí: UNIJUÍ, 2020. 53p.

MATTEI, U. **Beni comuni: Um manifesto**. Roma: Laterza, 2011. 116p.

MBEMBE, A. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. 3ª edição. São Paulo: N-1 Edições, 2018. 71p.

MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. 1. ed. São Paulo; Porto Alegre: UNESP; Editora da UFRGS, 2016.

MELLO et Al. Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil. In: CORREA, L. (Org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 300-314.

MELLONI, J. **Hacia um Tiempo de Síntesis**. Barcelona: Fragmenta Editorial, 2011.

MENDES, G. F. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. 2ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MENDES, G.; PAIVA, P. **Políticas Públicas no Brasil**: Uma abordagem institucional. 1ª edição. São Paulo: Saraiva Uni, 2017. 373p.

MENDES, G; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. Série IDP, 16ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021. 1720p.

MESA BRASIL. **Banco de Alimentos e Colheita Urbana**: Aproveitamento Integral dos Alimentos. Rio de Janeiro: SESC/DN, 2003. 45p. Disponível em: <http://mesabrasil.sescsp.org.br/media/1016/receitas_n2.pdf>. Acesso em: 01º nov. 2021.

MIES, M.; BENNHOLDT-THOMSEN, V. **The subsistence perspective**: beyond the globalized economy. London: Bloomsbury Publishing PLC, 2000. 256p.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 2ª edição revista e atualizada. Coimbra: Imprensa, 1993.

MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 36ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2020. 1048p.

MORGAN, K. et al. **Worlds of Food**: place, power and provenance in the Food Chain. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MOTA, A. E. **Cultura da crise e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 1995.

NASCIMENTO, A. **O Genocídio do negro brasileiro**: Processo de um racismo mascarado. 1ª Ed. São Paulo: Perspectivas, 2016. 232p.

NIEDERLE, P. A.; WESZ JUNIOR, V. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

NOVELINO, M. **Hermenêutica Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. 300p.

OLIVEIRA, L. C. **O Direito Humano à Alimentação Adequada sob uma rede conceitual**: por possibilidades interpretativas não estatizantes. (Dissertação de Mestrado). Juiz de Fora: UFJF, 2019. 112p.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990. 298p.

PASCHOAL, A. D. **Pragas, praguicidas e a crise ambiental – problemas e soluções**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1979.

PATEL, R. **Stuffed and Starved**: Markets, Power and the Hidden Battle for the World Food System. London: Portobello Books Ltd., 2008. 448p.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. ROUANET, Luiz Paulo (trad.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULSEN, L. **Curso de Direito Tributário Completo**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021. 632p.

PEDRINI, D. M.; ADAMS, T.; SILVA, V. R. (Orgs.). **Controle social de políticas públicas**: caminhos, descobertas e desafios. São Paulo: Paulus, 2007. 237p.

PESSANHA, L. D. R. **A Experiência Brasileira em Políticas Públicas para a garantia do Direito ao Alimento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://bvspers.paho.org/texcom/nutricion/texto_5.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

PETIT, E. **Tratado elemental de derecho romano**. Madrid: S. Calleja, s.d.

PILATTI, A. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 334p.

PIMBERT, M. **Towards food sovereignty**: reclaiming autonomous food systems. Sussex-UK: IIED, 2008.

PIOVESAN, F. Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Direito à Alimentação Adequada: Mecanismos Nacionais e Internacionais. In: PIOVESAN, F.; CONTI, Í. L. (coord.). **Direito Humano à Alimentação Adequada**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

PLOEG, J. D.; LONG, A.; BANKS, J. **Living countrysides. Rural development processes in Europe**: the state of the art. Doetinchem: Elsevier, 2002.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens econômicas e políticas do nosso tempo. São Paulo: Almedina Brasil, 2012.

_____. **The Great Transformation**. Boston; Beacon Press, 1944.

PORTINARO, P. P. Oltre lo Stato di diritto. Tirannia dei giudici o anarquia degli avvocati? In: COSTA, P.; ZOLLO, D. (A cura di). **Lo Stato di diritto**. Storia, teoria, critica. Milano: Feltrinelli, 2002.

PORTO, M. S. G.; SIQUEIRA, D. E. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. In: PORTO, M. S. G. (org.). **Politizando a Tecnologia no Campo Brasileiro: dimensões e olhares**. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

PORTO, S. I. Os caminhos da insegurança alimentar. In: AGUIAR, D. **Dossiê Crítico da Logística da Soja: Em defesa de alternativas à cadeia monocultural**. 1ª edição, Rio de Janeiro: FASE, 2021. 48p.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira: A questão agrária no Brasil**. 1ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014. 463p.

PRONER, C; CITTADINO, G; TENENBAUM, M; FILHO, W. R. **A resistência ao golpe de 2016**. 1ª edição. Bauru: Editora Canal 6, 2016. 425p.

QUERINO, M. **A arte culinária na Bahia**. 3ª edição, São Paulo: Editora Martins Fontes, 2011.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. 1ª ed., São Paulo: Boitempo, 2014.

REGIS, O. F. **A comida de santo numa casa de queto da Bahia**. (Olga de Alaqueto), Salvador: Corrupio, 2010.

REISMAN, L; DE TONI, J. A formação do Estado brasileiro e o impacto sobre as políticas públicas. In: MENDES, G; PAIVA, P. (Orgs.) **Políticas públicas no Brasil: Uma abordagem institucional**. 1ª edição, São Paulo: Saraiva, 2017.

REVEL, J. **Michael Foucault: conceitos essenciais**. São Paulo: Claraluz, 2005.

PONTIFÍCIO CONSELHO JUSTIÇA E PAZ. **Compêndio da Doutrina Social da Igreja**. 7ª edição, São Paulo: Paulinas, 2005. 528p.

RECINE, E.; LEÃO, M. E. O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Fome Zero. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). **Fome Zero: Uma história brasileira**. v. 2. Brasília: MDS, 2010, p. 40. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

RIBEIRO, D. **Lugar de Fala**. 1ª Ed. São Paulo: Sueli Carneiro / Pólen, 2019. 128p.

_____. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Global Editora, 2015. 368p.

RIBAS, L. F.O. Cercamentos ao direito humano à alimentação adequada no Brasil. In: CAMPANELLI, G.; ROMBOLI, S. **La Tutela dei Diritti Fondamentali: Esperienze a Confronto**. 1ª edizione. Pisa: Pisa University Press, 2019. V. 1. 335p.

_____. A implementação da política de segurança alimentar e nutricional sustentável no contexto da Baixada Fluminense. In: SILVA, L. (Org.). **Região Metropolitana: Entre tensões e desafios**. 1ª edição. Seropédica: Edur-UFRRJ, 2018, v. 1, p. 1-270.

_____. Direito Humano à Alimentação Adequada, Saudável e Sustentável no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In: SCHNEIDER, O. M. F. (Org.). **Segurança Alimentar e Nutricional: tecendo uma rede de saberes**. 1ª edição. Petrópolis: DP ET ALII Editora, 2012, v. 1, p. 81-201.

RICHES, G. “Reaffirming the right to food in Canada: The role of community based food security.” In: KOC, M.; MCRAE, M.; MOUGEOUT, L.; WELSH, J. (eds.) **For Hunger Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems**. Ottawa, Canada: International Development Research Centre, 1996.

RODRIGUES, D. P; AZZI, L. G. Controle social e fragilidade da sociedade civil. In: PEDRINI, D. M; ADAMS, T; DA SILVA, V. R. (Orgs.) **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007. 237p.

RODRIGUES, G. S. S. C.; ROSS, J. L. S. **A trajetória da cana-de-açúcar no Brasil: perspectivas geográfica, histórica e ambiental**. Uberlândia: EDUFU, 2020. 269p. Disponível em: <<http://www.edufu.ufu.br/catalogo/ebooks-gratuitos/trajetoria-da-cana-de-acucar-no-brasil-perspectivas-geografica-historica-e>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

ROSS, A. **Direito e Justiça**. 2ª edição. Bauru: Edipro, 2007. 432p.

RUNCIMAN, D. **Como a democracia chega ao fim**. 1ª ed., São Paulo: Todavia, 2018. 272p.

SANDEL, M. J. **Justiça**. O que é fazer a coisa certa? São Paulo: Privalia, 2009. 450p.

_____. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. 9ª edição. São Paulo: Civilização Brasileira, 2012. 238p.

SANDS, P. **Principles of International Environment Law**. New York: Cambridge University Press, Second Edition. 2003.

SANTILLI, J. **Os direitos indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: NDI; Sergio Antonio Fabris, 1993.

SANTOS, B. S. **Conocer desde el Sur**: Para una cultura política emancipatoria. La Paz: Plural Editores, 2008.

SANTOS, B. S.; PAULA, M. (Orgs.) **Epistemologias do sul**. Coimbra: Edições Almedina, 2009.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SAWAYA, R. **Subordinação consentida**: capital multinacional no processo de acumulação da América Latina e Brasil. Pinheiros: 1ª Edição. Annablume Editora, 2006.

SCHMITT, C. **Teologia Política**. São Paulo: Del Rey SP, 2006.

SCHOUERI, L. E. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 400p.

SCHULZ, F. **Derecho romano clássico**. Trad. José Santa Cruz Teigeiro. Barcelona: Bosch, 1960.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2016. 169p;

SELLA, A. **Globalização neoliberal e exclusão social**: Alternativas...? São possíveis! São Paulo: Paulus, 2002. 145p.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 1ª edição. 6ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras. 492p.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia de Bolso, 2010. 464p.

_____. **Poverty and Famines**: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981. 266p.;

_____. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERRA, N; STIGLITZ, J. E. **The Washington Consensus Reconsidered**: Towards a New Global Governance. Initiative for Policy Dialogue Series. New York: Oxford University Press, 2008. 399p.

SERVAIS, D. **Uno spazio finanziario europeo** – Liberalizzazione dei movimenti di capitali e integrazione finanziaria – La realizzazione dell'unione economica e monetaria. Bruxelas: Comunidade Europeia, 1995.

SHIVA, V. **Biopirataria** – a pilhagem da natureza e do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2001. 152p.

SILVA, J. A. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012. 319p.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 936p.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. 1ª Ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. P. 128.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017. 239p.

SOUZA JUNIOR, V. C. **O Banquete Sagrado**. Salvador: Atalho, 2009.

SPINOZA, B. **Tratado Teológico-Político**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SRAFFA, P. **Production of commodities by means of commodities**: prelude to a critique of economic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. 112p.

STÉDILE, J. P. (org.). **A questão agrária no Brasil**: O debate na década de 1990. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

_____. **A questão agrária no Brasil**: o debate tradicional: 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não cumprida de benefícios globais. São Paulo, Editora Futura, 2002. 327p.

_____. **In um mondo imperfetto**. Stato, mercado e democrazia nell'era della globalizzazione. Roma: Donzelli, 2001. 104p.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª ed. São Paulo. Recife. Curitiba: Renovar, 2011.

TRINDADE, A. A. C. (Ed.). **A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional**: Perspectivas Brasileira. San José/Brasília: IIDH/Fund. F. Naumann, 1991.

VALENTE, F. L. S. **Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas**. Brasília: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf>. Acesso em: 01º mai. 2021.

_____. **Direito Humano à Alimentação**: Desafios e conquistas. Eduepb: Campina Grande, 2021. 334p.

VIRGILIO. **Eneida**. 1ª ed., São Paulo: Livraria Cultura, 2016.

VIVERO-POL, J. L. Alimentos como bens comuns: uma nova perspectiva sobre a narrativa do sistema alimentar. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 41-90.

VIVERO-POL, J. L.; ERAZO, X. **Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre**. Santiago: Ediciones LOM, 2009.

VV.AA. Constituição, desenvolvimento e a promoção do direito à saúde: reflexões introdutórias sobre a tributação de bebidas açucaradas no Brasil. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019. P. 300-314.

VV.AA. edited by: CORDES, K. Y; SCHUTTER, O. **Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalization**. Oxford and Portland/ Oregon: Hart Publishing, 2011.

VV.AA. Las dimensiones de la justiciabilidad del derecho a la alimentación y al agua em la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: VV.AA. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. CORREA, L. (Org.). Juiz de Fora: Faculdade de Direito da UFJF. 2019.

WESTON, B.; GREAR, A. (Org.) Food Sovereignty: a new rights framework for food and nature. In: Id. **Human Rights in the World Community**. 4^a ed. Philadelphia: Penn, 2017.

ZIEGLER, J. **Destruction massive: Géopolitique de la faim**. Paris: Seuil, 2011.

_____. **Destruição em massa – Geopolítica da Fome**. 1^a edição. São Paulo: Cortez, 2013. 336p.

ZIEGLER, J.; GOLAY, C.; MAHON, C.; WAY, S-A. **The Fight for the Right to Food: Lessons Learned**. 1^o edition. Geneva: Plagrave/MacMillan, 2011.

ZOLLO, D. **Globalizzazione, un mappa dei problemi**. Roma-Bari: Laterza, 2004.

ZYLBERSZTAJN, D. **Governance Structures and Agribusiness Coordination: a Transaction Cost Economics Based Approach**. Division of Research in Domestic and International Agribusiness Management. Graduate School of Business Administration. Boston MA: Harvard School, Vol. 12, 1996.

7.2.

Monografias, dissertações e teses

BALESTRO, M. V. **A implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. (Tese de Doutorado em Sociologia Jurídica e Instituciones Políticas). Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 2015.

BRADFORD, C. G. S. E. **A concessão de incentivos fiscais no âmbito do Estado do Rio de Janeiro em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Constituição Federal**. Monografia de Pós-Graduação pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: EMERJ, 2019. 92p.

CASTRO, T. P. **Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e alimentos orgânicos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Distrito Federal (DF) de 2009-2018**. (Tese de doutorado em Política Social). Brasília: UnB, 2019. 192p.

CHÃ, A. M. **Agronegócio e indústria cultural: Estratégias das empresas para a construção da hegemonia**. (Dissertação de Mestrado). 1ª Edição. São Paulo: Expressão Popular, 2018. 207p.

COSTA, A. J. D. **O Grupo Sadia e a Produção Integrada: O lugar do produtor no complexo agroindustrial**. (Dissertação de Mestrado em História). Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1993. 265p.

CUSTÓDIO, M. B. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Arranjo Institucional e Alocação de Recursos**. (Tese de doutorado em Economia). São Paulo: USP, 2009. Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. Faculdade de Saúde Pública da USP. Curso Interunidades em Nutrição Humana Aplicada, 2009.

DAIMO, A. **Para além da comida-mercadoria: contradições da realidade e da consciência à luz da educação ambiental crítico-transformadora**. (Tese de doutorado em Educação Ambiental). Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande (FURG), 2016. 393p.

DE CLOEDT, J. **Les mécanismes de protection du droit à l'alimentation**. Master en Droit. Faculté de droit et de criminologie. Université catholique de Louvain, 2015. 89p.

DUARTE, A. M. S. **Globalização do mercado de alimentos e sua influência na produção de soja na região Centro-Oeste**. Estudo de Caso no Município de Rio Verde, Goiás (2001-2012). (Dissertação de Mestrado). Goiânia: PUC-Goiás, 2012. 144p.

FERRAZ, M. A. **Direito à Alimentação e Sustentabilidade**. (Dissertação de Mestrado em Direito). São Paulo: USP, 2013. 189p. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/.../dissertacao_Mariana_de_Araujo_Ferraz.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2021.

GOLDFARB, Y. **Financeirização, poder corporativo e expansão da soja no estabelecimento do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o caso da Cargill**. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2013. 212p.

GOMES, G. D. **Problematizações sobre alimentação em projetos de educação ambiental em escolas públicas municipais do Rio Grande, RS**. (Dissertação de

Mestrado em Educação Ambiental). Rio Grande: Universidade Federal do Rio Grande (FURG), 2016. 393p.

GUERRA, L. D. S. **Direito Humano à Alimentação Adequada e atuação profissional em saúde pública.** (Tese de Doutorado em Nutrição). Faculdade de Saúde Pública. São Paulo: USP, 2017. 156p.

JUNIOR, J. R. S. R. **Alienação das práticas alimentares e urbanização:** uma análise da alimentação da classe trabalhadora em São Paulo. 2015. 244p. (Tese de Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 2015.

LIMA, A. E. F. **A geografia da segurança alimentar e nutricional no Ceará-Brasil:** Um estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). (Tese de Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará. 2015. 188p.

LIMA, F. D. S. **Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal:** uma proposta de delimitação do debate. (Tese de doutorado em Direito) Recife: PPGD-UFPE, 2013. 301p.

MORO, M. V. **Como organizar sua tese ou dissertação.** Tese de doutorado em Ciências da Computação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2012. 60p.

MORTOZA, A. S. **A obesidade como expressão de questão social:** nutrição e estigma. (Tese de doutorado em Serviço Social). Brasília: UnB, 2011. 209p.

NASCIMENTO, R. C. **O Papel do CONSEA na Construção da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

PEREIRA, L. M. **Modelo de formação de preços de commodities agrícolas aplicado ao mercado de açúcar e álcool.** Tese de doutorado em Economia. São Paulo: USP (Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade), 2009. 209p.

PEREIRA, M. H. S. **Direito Humano à Alimentação Adequada e inovações dos arranjos jurídico-institucionais:** estudo de caso do Restaurante Popular de Juiz de Fora Yedda Duarte Gomes. (Dissertação de Mestrado em Direito). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), 2018. 114p.

PILATTI, A. **Marchas de uma contramarcha:** Transição, UDR e Constituinte. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Jurídicas da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1988.

PINHEIRO, A. R. O. **Análise Histórica do Processo de Formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2003-2006):** atores, ideias, interesses e instituições na construção de consenso político. 236f. (Tese de doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PIRES, T. **Criminalização do racismo: entre política de reconhecimento e meio de legitimação de controle social dos não reconhecidos.** Tese de Doutorado em Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013. 323p.

QUINTSLR, S. **A (Re)Produção da Desigualdade Ambiental na Metrópole: conflito pela água, 'crise hídrica' e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro.** (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), 2018. 349p. Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/42/teses/869175.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

RANGEL, T. L. V. **Segurança Alimentar e Nutricional na Região Sudeste: Encontros, desencontros e vulnerabilidades.** (Tese de Doutorado em Direito). Niterói: UFF, 2018. 539p.

SANTOS JÚNIOR, H. **O avanço neoliberal, o modelo de acumula o flexível, o enfraquecimento sindical e suas implica es sobre a forma o da consciência de classe dos trabalhadores, tendo por base o sindicalismo no contexto internacional e brasileiro, com ênfase especial no sindicalismo dos trabalhadores bancários de Fortaleza.** (Disserta o de Mestrado em Geografia). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2008. 129p.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimenta o Escolar (PNAE): controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.** (Tese de doutorado em Nutri o). Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. 251p.

THIBES, C. W. **Histórico da militância na consolidaço de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.** (Tese de doutorado em Direito) Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói: UFF, 2018. 236p.

VASCONCELLOS, B. M. **Fantasmagorias jurídicas: O mito da responsabilidade do positivismo pela queda da República de Weimar e ascensão do III Reich.** (Tese de Doutorado em Direito). Departamento de Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2019. 360p.

WILLEMANN, M. M. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua voca o para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito   boa administra o pública no Brasil.** (Tese de Doutorado em Direito). Departamento de Direito. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016. 360p.

7.3.

Artigos

ABRAMOVICH, V. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. In: **Revista Internacional dos Direitos Humanos**, ano 2, n.2. P.188-223, 2005.

ABREU, J. M. M. A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: uma hipótese sobre o direito à moradia. In: **Revista Direito e Práxis**, Vol. 5, nº 8, 2014. P. 213-239.

AGUIAR, D. R. D.; FIGUEIREDO, A. M. Poder de Mercado no Varejo Alimentar: uma análise usando os preços do Estado de São Paulo. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 49. Nº 4. Brasília, Oct./Nov. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032011000400007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13 set. 2020.

ALONSO-FRADEJAS, A.; BORRAS JR., S. M.; HOLMES, T.; JOLT-GIMENEZ, H.; ROBBINS, M. J. Food Sovereignty: convergence and contradictions and challenges. In: **Third World Quarterly**, 36:3, abril 2015, 431-448.

ALMEIDA, A. J. DE. Os diáconos no Novo Testamento. Um mergulho nas fontes. In: **Revista Eclesiástica Brasileira**, v. 71, n. 282, p. 349-389, 20 fev. 2011.

ALVES, F. A. Entre as FARC o MST, entre a violência no campo, o Estado policial na América Latina: Aspectos distintos de conflitos agrários históricos no Brasil e na Colômbia. Memórias: In: **Revista Digital de Historia Y Arqueologia desde el Caribe**, nº 17, Barranquilla, Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862012000200011&lang=en>. Acesso em: 18 out. 2020.

ANDRADES, T. O. Revolução Verde e a Apropriação Capitalista. In: **CES Revista**, Vol. 21. Juiz de Fora, 2007. P. 43-56. Disponível em: <https://www.cesjf.br/revistas/cesrevista/edicoes/2007/revolucao_verde.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

ARAÚJO, F. A. C.; MELO, J. G. Desigualdades perante a lei: a justiça dos ricos à injustiça dos pobres – um campo de atuação para a antropologia jurídica. In: **Revista Vivência**. Nº 43. 2014. P. 161-170. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/20643/1/Desigualdades%20perante%20a%20lei_2014.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ÁVILA, A. P. O.; MIRANDA, P. M. Supremo Tribunal Federal: Ativismo ou “*Self-Restraint*” na efetivação de direitos sociais? In: **Quaestio Iuris**. Vol. 10, nº 01, Rio de Janeiro, 2017. P. 519-543.

AZEVEDO, C. M. A. A regulamentação do acesso aos recursos genéticos e aos conhecimentos tradicionais associados no Brasil. In: **Biota Neotropica**. Vol. 5. Nº 1. Campinas, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032005000100002&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 17 out. 2020.

AZEVEDO, E. Lobbies Alimentares. In: **Revista Ingesta**. São Paulo, Vol. 1, nº 01, mar. 2019, pp. 53-67. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revistaingesta/article/download/151145/151758/340610>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BACCARIN, J. G; OLIVEIRA, J. A. Inflação de Alimentos no Brasil em Período da Pandemia de Covid-19, Continuidade e Mudanças. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-14, 2021.

BAIRD, M. F. O *lobby* na regulação da publicidade de alimentos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: **Revista de Sociologia e Política**. Vol. 24, nº 57, Curitiba, mar. 2016, Pp. 67-91. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100067>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BALLESTEROS, A. M. Sobre el proceso de positivacion de los derechos humanos. In: **Persona y Derecho**, n. 11, 1984, pp. 293-393.

BARBOSA, L. F. R. Reforma Tributária e Justiça Social: Brasília: IPEA, 2021. P. 79-84; MACHADO, C. H. A Reforma Tributária como Instrumento de Efetivação da Justiça Distributiva: uma abordagem histórica. In: **Sequência**. Florianópolis (77), Sep.-Dec. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/664hwkfyJhNps84R4XgvgBh/?lang=pt>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: **(Syn)Thesis**. Rio de Janeiro, Vol. 5. Nº 1, 2012. P. 23-32. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BATALHA, M. O. Gestão do sistema agroindustrial: a formação de recursos humanos para o agribusiness brasileiro. In: **Gest. Prod.** [online]. Vol. 2, nº 3, São Carlos, Dec. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X1995000300006>. Acesso em: 06 set. 2020.

BEZNER-KERR, R. 2010. Seed sovereignty: Unearthing the cultural and material struggles over seed in Malawi. In: **Food sovereignty: Reconnecting food, nature & community**, eds. H. Wittman, A.A. Desmarais, and N. Wiebe, 134–51.

BILCHITZ, D. Socio-economic rights, economic crisis, and legal doctrine. In: **ICON-S** (2014), Vol. 12, nº 3, P. 710-739.

BLISS, S.; EGLER, M. Ecological Economics Beyond Markets. In: **Ecological Economics**. Vol. 178. December 2020. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800919312868?dgcid=author#ec0005>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BORDIEU, P. El racismo de la inteligencia. In: **Cuestiones de Sociología**. Paris: Ed. Midnight, 1980.

BOYLE, J. The second enclosure movement and the construction of the public domain. In: **Law and contemporary problems Journal**, V. 66, nº 1 e 2, 2003.

BRAUN, J. C.; NOGUEIRA, F. M. G. A criminalização dos movimentos sociais do campo e o papel da mídia na manutenção dos interesses capitais. In: **Brazilian Journal of Development**. Curitiba, Vol. 6, nº 7, pp. 47425-47443, jul./2020. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/13284/11162>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009, p. 851-860. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/20.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021. P. 856.

BURLANDY; MALUF, R; MAGALHÃES, R; REIS, M; MAFRA, L; FROZI, D. Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **Tempus, Actas de Saúde Coletiva**. Brasília, 9(3), 55-70 set, 2015.

CALIENDO, P. Extrafiscalidade econômica: possibilidades e limites constitucionais. In: **Revista de Direitos Fundamentais e Tributação**, [S. L.], v. 01, nº 01, p. 01-44, 20 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.rdf.com.br/index.php/revista-01/article/view/13/13>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CAMARGO, G. Z.; DE PAULA, J. L. M. Ativismo judicial versus autocontenção judicial: qual postura concretiza direitos fundamentais e promove a manutenção da democracia? In: **Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas (RECSA)**. V. 4, n. 2, jul/dez 2015, Faculdade FISUL, Garibaldi (RS). P. 25-56.

CAMPELLO, T. É possível enfrentar e superar a fome. De novo. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. In: **Focus Brasil**. Fome. nº 19, 19 de julho de 2021. 64p.

CARDOSO, A. P. **Tem justiça para os pobres?** Página eletrônica Migalhas. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/106963/tem-justica-para-os-pobres>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

CARRANÇA, T. “**Minha família está morrendo de fome na Venezuela**”: mais de 3 mil indígenas warao buscam vida melhor no Brasil. BBC, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56759831>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CASEMIRO, J. P.; VALLA, V. V.; GUIMARÃES, M. B. L. Direito Humano à Alimentação Adequada: uma visão urbana. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. Vol. 15. Nº 4. Rio de Janeiro, jul. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000400022>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência do pensamento econômico brasileiro. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. S.; GOMES, V. L. B. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im) postos ao Serviço Social. In: **Serviço Social**. São Paulo, nº 130, P. 447-466, set./dez. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/8h4LWxL5tPkvnNpDX7XHY6F/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CASTRO, H. C.; MACIEL, M. E.; MACIEL, R. A. Comida, cultura e identidade: conexões a partir do campo da gastronomia. In: **Revista Ágora**. Santa Cruz do Sul, vol. 18, nº 07, p. 18-27, jan./jun. 2016.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação de nutrição. In: **Cadernos de Saúde Pública**. Vol. 35, nº 2, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101#:~:text=Por%20meio%20da%20Medida%20Provis%C3%B3ria,todas%20as%20esferas%20de%20governo.>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. In: **Cadernos de Saúde Pública**. 35(2), 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CAUME, J. D. Segurança Alimentar, Reforma Agrária e Agricultura Familiar. In: **Revista UFG**, 5(1), 2017. Recuperado de: <<https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/49250>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

CHADDAD, F. B. Cooperativas no agronegócio do leite: mudanças organizacionais e estratégicas em resposta à globalização. In: **Organizações rurais e agroindustriais**. Lavras, v. 9, n. 1, p. 69-78, 2007. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/7052685.pdf>>. Acesso em: 09 mai. 2021.

COELHO, A. B.; AGUIAR, D. R. D.; FERNANDES, E. A. Padrão de consumo de alimentos no Brasil. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 47, nº 2, Brasília, Apr./Jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032009000200002&lng=en&nrm=iso#nt02>. Acesso em: 26 set. 2020.

COELHO, C. C. B. P. O “novo constitucionalismo” em tempos de austeridade fiscal e o papel das Cortes Constitucionais no Brasil e em Portugal. In: **Revista de Direito Internacional, Econômico e Tributário (RDIET)**, Brasília, V. 12, nº 2, jul-dez 2017, pp. 32-75.

COHN, C. Culturas em transformação: os índios e a civilização. In: **São Paulo em Perspectiva**, (15) 2, abr. 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/spp/a/MWWF97DDGP3bLHxyFd6dqxn/?lang=pt>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

COSTA, F. L. O. Educação e mercado financeiro: um estudo sobre o Anhanguera, Estácio e Kroton. In: **Roteiro**, Joaçaba, V. 46, jan./dez., 2021. Disponível em: <<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/download/23966/15751/89658>>. Acesso em: 04 dez. 2021.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. In: **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, jul.-dez. 2002.

CUMMINS, S.; MACINTYRE, S. “Food deserts” - evidence and assumption in health policy making. In: **BMJ**. 2002; 325(7361): 436-8.

CUNHA, P. R.; THÉRY, N. A. M. Financiamento privado de campanha eleitoral: o agronegócio bancando a queda do Código Florestal Brasileiro de 1965. In: **Guaju**, Matinhos, Vol. 3. Nº 2. P. 3-31. Jul./Dez., 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/322016256_Financiamento_privado_de_campanha_eleitoral_o_agronegocio_bancando_a_queda_do_Codigo_Florestal_Brasileiro_de_1965>. Acesso em: 12 out. 2020.

DA SILVA, R. A. Comunhão: Breve estudo do termo *koinonia* na cultura helênica e sua incorporação no âmbito cristão do Novo Testamento e no período patrístico. In: **Revista Eletrônica Espaço Teológico**. Vol. 10, nº 17, jan./jun., 2016. P. 321-328.

DA SILVA, R. C. Conflitos por terra e água no Alto Solimões envolvendo povos e comunidades tradicionais. In: **Ciência e Cultura**, Vol. 65. Nº 1. São Paulo, Jan. 2013. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252013000100014>. Acesso em: 01 set. 2020.

DELGADO, J. V. Recursos zoogenéticos, neocolonialismo e fome: sem soberania político-econômica não pode haver soberania alimentar. Tradução de: Karla Fernanda Fonseca Correa Avanço. In: **Revista UFG**. Dezembro 2012, Ano XIII, nº 13. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48463/23790>>. Acesso em: 28 out. 2021.

DENNIS, M. J.; STEWART, D. P. Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be and International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? In: **American Journal of International Law**, Vol. 98, July 2004, pp. 465-466.

DOUGHERTHY, E. ‘Violation’- Does HRA need the concept? In: **Reliability Engineering & System Safety**. Volume 47, Issue 2, 1995, P.131-136.

DRENOWSKI, A. Fat and sugar: an economic analysis. In: **The Journal of Nutrition**, v. 133, n. 3, p. 1-3, 2003.

ELOY, C. C.; VIEIRA, D. M.; LUCENA, C. M.; ANDRADE, M. O. Apropriação e proteção dos conhecimentos tradicionais no Brasil: a conservação da biodiversidade e os direitos das populações tradicionais. In: **Gaia Scientia** (2014).

Volume Especial Populações Tradicionais. P. 189-198. Disponível em: <<https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/gaia/article/view/22587>>. Acesso em: 17 out. 2020.

FARINA, E. M. M. Q. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. In: **Gest. Prod.** [online]. 1999, vol.6, n.3, pp.147-161. ISSN 0104-530X. <https://doi.org/10.1590/S0104-530X1999000300002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X1999000300002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 06 set. 2020.

FERNANDES, B. M. Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. In: **Revista Nera**, ano 8, n. 6, jan./jun., 2005. P. 1.

FERREIRA, H. C. A questão alimentar e a agricultura brasileira na era da biomassa. In: **Revista IDeAS (Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)**. Vol. 9, nº 1, 2015. P. 1-26. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7517421.pdf>>. Acesso em 07 set. 2020.

FILHO, J. F.; CAMPOS, F. R. A indústria rural no Brasil. In: **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Vol. 41, nº 04. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032003000400007&script=sci_arttext>. Acesso em: 06 set. 2020.

FILHO, M. B.; BATISTA, L. V. Transição alimentar/nutricional ou mutação antropológica? In: **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 62, nº 4, São Paulo, Oct., 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400010>. Acesso em: 26 set. 2020.

FILHO, O. J. S.; JÚNIOR, N. N. G. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. In: **Caderno Saúde Pública**. Vol. 36. Nº 5. Rio de Janeiro, Epub June 01, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2020000500506>. Acesso em: 13 set. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Caderno de Trabalho sobre o Direito à Alimentação**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

The State of Food Insecurity in the World: Transforming Food Systems, for Food Security, Improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome: FAO/ONU, 2021. 240p.

Sistemas urbanos de distribuição de alimentos de baixo custo na América

Latina. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. 1994. P. 1; 8-15.

FREITAS, A. R. A negação da política e a política da negação. In: **Empório do Direito**. 02 de julho de 2018. Disponível em: <<https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-negacao-da-politica-e-a-politica-da-negacao>>. Acesso em: 19. Jul 2021.

FRIEDMANN, H. The political economy of food: a global crisis. In: **New Left Review**, 197, 1993. P. 29-57.

FRIEDMANN, H.; MCMICHAEL, P. Agriculture and State System. In: **Sociologia Ruralis**, v.29, n.2, p.93-117. 1989. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/228030823_'Agriculture_and_the_State_System_The_Rise_and_Decline_of_National_Agriculture'>. Acesso em: 13 ago. 2020.

GALINDO, C. É possível comprar um país? In: **El País**. 2016. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/06/economia/1462556578_500476.html>. Acesso em: 28 out. 2021.

GALINDO, S. E; TEIXEIRA, M. A.; DE ARAÚJO, M; MOTTA, R; PESSOA, M; MENDES, L; RENNÓ, L. 2021. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. In: **Food for Justice Working Paper Series**, nº. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy. DOI 10.17169/ refubium-29554.

GARCIA, R. W. D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. In: **Revista de Nutrição**. Vol. 16, nº 04, Campinas, Oct./Dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000400011>. Acesso em: 21 abr. 2021. PROENÇA, R. P. C. Alimentação e globalização: algumas considerações. In: **Revista Ciência e Cultura**. Vol. 62, nº 04, São Paulo, Oct. 2010. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400014>. Acesso em: 21 abr. 2021.

GARCIA, S. P.; BASTOS, C. M. C. B. Ciro Flamarion S. Cardoso e a questão da brecha camponesa. In: **Revista Tempo Amazônico**. ANPUH Amapá. Vol. 1. Nº 1. Janeiro-Junho de 2013. P. 5-16.

GERMANI, G. I. Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro. In: **GeoTextos**, vol. 2, n. 2, 2006. P. 115-147.

GIMENEZ, T. **ISO 22000 – Diferença entre Segurança dos Alimentos e Segurança Alimentar**. Qualiex – Blog da Qualidade, 2020. Disponível em: <<https://blogdaqualidade.com.br/seguranca-de-alimentos-e-seguranca-alimentar/#:~:text=Portanto%2C%20para%20voc%C3%AA%20n%C3%A3o%20se,todos%20ao%20consumo%20de%20alimentos.>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

HALIFAX, N.S.; BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C. 2012a. Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis. In: **Journal of Agrarian Change** 12, no. 1: 34–59.

_____. A ‘land sovereignty’ alternative? Toward a peoples’ counterenclosure. In: **TNI Discussion Paper**, July 2012.

HART, H. L. A. “American Jurisprudence through English Eyes: The Nightmare and the Noble Dream”. In: **Georgia Law Review II**, 1977.

_____. “Positivism and the separation of Law and morals”. In: **Harvard Law Review**, v. 71, n. 4, 1958, p. 593-629.

_____. “The ascription of responsibility and rights”. In: **Proceedings of the aristotelian society**. New Series, vol. 49 (1948-1949), p. 171-194.

HELD, T. Constitucionalismo latino-americano e a luta decolonial pela soberania alimentar no Brasil. In: **Arquivo Jurídico**. Teresina (PI), v. 6, n.1, p. 14-39, Jan./Jun. de 2019.

HOFFMANN, R. Determinantes da Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil: análise dos dados da PNAD de 2004. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, 15(1): 49-61, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/1824>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

HOLT-GIMÉNEZ, E.; SHATTUCK, A. Occupy the Food System: Building a vision of transformation. In: **Food First Background**. Institute for Food and Development Policy. Volume 17, Number 3, Fall 2011. Disponível em: <https://foodfirst.org/wp-content/uploads/2013/12/BK17_3-2011-Fall_Occupy_the_Food_System_Bkgrdr.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2021.

HOYOS, C.; D’AGOSTINI, A. **Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: Convergências e divergências**. Revista NERA – Nº 34. P. 174-198. Jan./Abril 2017.

JUSIDMAN-RAPOPORT, C. El derecho a la alimentación como derecho humano. In: **Salud Pública de Mexico**, Ciudad de Mexico, v. 56, supl. 1, 2014, pp. 86-91. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

KLEIN, H. S. A experiência afro-americana numa perspectiva comparativa: a situação atual do debate sobre a escravidão nas Américas. In: **Afro-Ásia**. 45 (2012), 95-121. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/afro/a/pjz3v46ZWd8stpHGgFy4Kws/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

LANG, T. Food Industrialisation and Food Power: Implications for Food Governance. In: **Development Policy Review**, 2003, 21 (5-6): 555-568.

LAURINDO, T. R.; RIBEIRO, K. A. R. Aproveitamento Integral de Alimentos. In: **Revista InterCiência & Sociedade**. Vol. 3, nº 2, 2014. P. 17-26.

LESSA, R. “A destruição”: Bolsonaro, a palavra podre e a destruição da democracia. In: **Revista Piauí**. Questões Políticas. Edição 178, jul. 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-destruicao/>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

LEVKOE, C. Z. Learning democracy through food justice movements. In: **Agriculture and Human Values**. (2006) 23: 89-98. DOI 10.1007/s10460-005-5871-5.

LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, R. M.; MONDINI, L.; SICHIERI, R.; MONTEIRO, C. A. Distribuição regional e socioeconômica da disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil em 2008-2009. In: **Revista Saúde Pública**, Vol. 46, Nº 1, São Paulo, Fev. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0034-89102012000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 13 set. 2020.

LEVY-COSTA, R. B.; SICHIERI, R.; PONTES, N. S.; MONTEIRO, C. A. Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). In: **Rev. Saúde Pública**. Vol. 39. Nº 4. São Paulo, agosto 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102005000400003&lng=en>. Acesso em: 13 set. 2020.

LINS, L. C. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais: uma avaliação crítica do tripé denegatório de sua exigibilidade e da concretização constitucional seletiva. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 46 n. 182. abr./jun. 2009. P. 51-74.

LOCATEL, C. D.; LIMA, F. L. S. Agronegócio e poder político: políticas agrícolas e o exercício do poder no Brasil. In: **Sociedade e Território – Natal**. Vol. 28. Nº 2. P. 57-81. Jun./Dez., 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/download/11583/8166/>>. Acesso em: 12 out. 2020.

LOPES, A. M. D.; CHEHAB, I. M. C. V. Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil. In: **Revista Brasileira de Direito**. 12(2): 82-94, jul.-dez. 2016.

LOPES, F. S. **Unidade na diversidade**: os fundamentos do direito cosmopolita e sua função no estabelecimento de uma moeda mundial. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19412/unidade-na-diversidade-os-fundamentos-do-direito-cosmopolita-e-sua-funcao-no-estabelecimento-de-uma-moeda-mundial>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. In: **Public Administration Review**, v. 32, n.4, p. 298-310, jul.-ago. 1972.

MADEIRA FILHO, W.; RODRIGUES, W. O.; THIBES, C. W.; RANGEL, T. V. L.; SOUZA, M. C. Dificuldades sistêmicas para a segurança alimentar: perspectivas comparadas sobre o plano de segurança alimentar e nutricional nos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. In: **Brazilian Journals of Business**, v. 2, p. 403-420, 2020.

MAGDOFF, F. Food as a commodity. In: **Monthly Review**. 2012. Volume 63, Issue 08 (January). Disponível em: <http://monthlyreview.org/2012/01/01/food-asa-commodity_> Acesso em 10 out. 2020.

MARÇAL, T. Poder regulamentar do CONAMA: limites e possibilidades. In: **Revista Eletrônica da OAB/RJ** (Edição Especial) – Direito Ambiental, s.d. p. 105-113. Disponível em: <<https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2017/11/MAR%c3%87AL-Thais.-Poder-Regulamentar-do-Conama.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

MARQUESE, R. B. Revisitando casas-grandes e senzalas: a arquitetura das plantations escravistas americanas no século XIX. In: **Estudos de Cultura Material**. 14 (1) jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/FCqtpz8msNjczm6tvJxPn9L/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MARTINS, J. S. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. In: **Tempo Sociedade**. 11 (2) Out. 1999. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ts/a/3cKRhQt3XTpyYLnPRQYsMFw/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

MARTINS, P. S. V.; PORRO, N. S. M.; NETO, J. S. O direito de propriedade ressignificado por quebradeiras de coco babaçu: a atualização da experiência no uso comum de recursos em uma comunidade tradicional. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 38, nº 2, pp. 241-264, jul/dez., 2014.

MCGUIRE, K. T. Repeat Players in the Supreme Court: The Role of Experienced Layers in Litigation Success. In: **The Journal of Politics**. Vol. 57, nº 1, feb. 1995, P. 187-196. Published by the University of Chicago Press. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2960277?seq=1>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

MELEK, M. I. O projeto arquitetônico da reforma trabalhista no direito sindical. In: **Revista eletrônica [do] Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, Curitiba, PR, v. 7, n. 63, p. 7-19, nov. 2017.

MONTEIRO, C. A. A. dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. In: **Revista Estudos Avançados**. Vol. 17, nº 48, São Paulo, May./Aug., 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200002>. Acesso em: 20 set. 2020.

_____. Da privação ao excesso de comida. In: **Pesquisa FAPESP**. Entrevista feita por Fabrício Marques. 111. Maio de 2015. P. 12-17.

MONTEIRO, C. A.; MONDINI, L.; LEVY-COSTA, R. B. Mudanças na composição e adequação nutricional da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil (1988-1996). In: **Rev. Saúde Pública** 2000; 34 (3): 251-8.

MORATOYA, E. E.; CARVALHAES, G. C.; WANDER, A. E.; ALMEIDA, L. M. M. C. Mudanças no padrão de consumo alimentar no Brasil e no mundo. In: **Revista de Política Agrícola**. Ano XXII, nº 1, Jan./Fev./Mar., 2013. P. 72-84. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/86553/1/Mudancas-no-padrao-de-consumo-alimentar-no-Brasil-e-no-mundo.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2020.

MOREIRA, R. J. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. In: **Estudos, Sociedade e Agricultura**. 15 out. 2000. P. 39-52.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). **Agronegócio ameaça a sobrevivência de povos indígenas e quilombolas**. Disponível em: <https://mst.org.br/2018/12/16/agronegocio-ameaca-sobrevivencia-de-povos-indigenas-e-quilombolas/>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

NAKATANI, P; FALEIROS, R. N; VARGAS, N. C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. In: **Serviço Social**. 110 Jun. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/FtqqWfKDnQxskyfMFxMgPmG/?lang=pt>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

NJERI, A.; RIBEIRO, K. Mulherismo africana: práticas na diáspora brasileira. In: **Currículo sem fronteiras**. V. 19, n. 2, p. 595-608, maio/ago. 2019. Disponível em: <<https://www.curriculosemfronteiras.org/vol19iss2articles/njeri-ribeiro.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

NODARI, R. O.; GUERRA, M. P. Plantas transgênicas e seus produtos: impactos, riscos e segurança alimentar (Biossegurança de plantas transgênicas). In: **Revista de Nutrição**. Vol. 16. Nº 1. Campinas, Jan./Mar. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732003000100011&script=sci_arttext&tlng=en>. Acesso em: 14 out. 2020.

NOVO, B. N. O Brasil e os Tratados Internacionais. In: **Revista Âmbito Jurídico**. Nº 164, Ano XX, setembro/2017. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-165/o-brasil-e-os-tratados-internacionais/>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. **Manual para a Construção de Uma Tese de Doutorado**. [S. l.]: Independently Published, 26 set. 2019. Disponível em: https://www.google.com.br/books/edition/Manual_para_a_Constru%C3%A7%C3%A3o_de_Uma_Tese_d/AmsazAEACAAJ?hl=pt-BR. Acesso em: 11 jun. 2021.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA. Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU: críticas, polêmicas e a oposição brasileira. In: **Brasil de Fato**. Página eletrônica. 2021. Disponível em:

<<https://www.brasildefato.com.br/2021/10/04/cupula-dos-sistemas-alimentares-da-onu-criticas-polemicas-e-a-posicao-brasileira>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

OLIVEIRA, A. B. & ROSSETTO, D. C. A propriedade como direito (não) fundamental na Constituição brasileira. In: **Revista do Direito UNISC**. Santa Cruz do Sul, nº 37, p. 102-115, jan-jun 2012.

OLIVEIRA, A. N. C. Neoliberalismo durável: O Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. In: **Opinião Pública**. Vol. 26, nº 01, Campinas, Jan./Apr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762020000100158>. Acesso em: 24 abr. 2021.

OLIVEIRA, M. A. C. **A conexão constitutiva entre Direito e Política na constituição do Estado democrático de Direito**: um diálogo com Arendt e com Habermas. 2016. Disponível em: <<https://emporiododireito.com.br/leitura/a-conexao-constitutiva-entre-direito-e-politica-na-constituicao-do-estado-democratico-de-direito-um-dialogo-com-arendt-e-com-habermas-por-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

OXFAM. **Por trás das Marcas**. Justiça Alimentar e as “10 Grandes” empresas de alimentos e bebidas. 166. Informativo da Oxfam. 26 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/behindthebrands>>. Acesso em: 11 out. 2020.

PADRÃO, S. M.; AGUIAR, O. B. Restaurante Popular: A política social em questão. In: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 28(3), e280319, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/physis/v28n3/0103-7331-physis-28-03-e280319.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2020.

PALOTTI, P. L. M. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia. In: **Revista do CAAP – 1º semestre**, nº 1, 2009.

PANTOJA, M. J.; BORGES-ANDRADE, J. E. Contribuições teóricas e metodológicas da Abordagem Multinível para o Estudo da Aprendizagem e sua Transferência nas Organizações. In: **R.A.C.**, Vol. 8, Nº 4, Out.-Dez. 2004, P. 115-138. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rac/v8n4/v8n4a07.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

PAULA, R.; GEDIEL, J. A. P. Questão agrária: entraves jurídico-processuais recorrentes e desigualdade social. In: **Revista Direito e Práxis**. Vol. 8, nº 4, Rio de Janeiro, Oct./Dec. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000402819&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em 07 set. 2020.

PAULSEN, L. **A normatividade jurídico-positiva da função social da propriedade**. Apostila disponível em: <https://www.ajufergs.org.br/arquivos-revista/2/31doutrina_anormatividadejuridico_positivadafunosocialdapropriedade.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PENA, C; ROSA, M. C. Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: reflexões a partir do INCRA. In: **Lua Nova**. São Paulo, 95: 57-85, 2015. Disponível em: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/legislacao/livros/ESTADO%20MOVIMENTOS%20E%20REFORMA%20AGRARIA%20NO%20BRASIL%20REFLEXOES%20A%20PARTIR%20DO%20INCRA.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

PEREIRA, A. C. M. Crise econômica e direitos sociais: uma análise sobre a constitucionalidade de restrições a direitos prestacionais. In: **Revista Estudos Institucionais**. Vol. 3, 2, 2017, pp. 1353-1392.

PERES, A. C. A peleja para não cruzar a linha. In: **Radis**, n. 186, p. 14-19. Mar. 2018. Disponível em: <https://www.radis.org.br/revista/2018/03/14-19-peres-a-peleja-para-nao-cruzar-a-linha.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2021.

PERES, J. Coca-Cola e Ambev manobram para lucrar com impostos e recebem 1,6 bi de Paulo Guedes e Bolsonaro. In: **O Joio e o Trigo e The Intercept**. 12 fev. 2021. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/02/coca-cola-e-ambev-manobram-para-lucrar-com-impostos-e-recebem-r-16-bi-de-paulo-guedes-e-bolsonaro/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

_____. Toma essa: os bilhões que damos todos os anos à indústria de refrigerantes. 30 out. 2017. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2017/10/toma-essa-os-bilhoes-que-damos-todos-os-anos-industria-de-refrigerantes/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PILATI, J. I. Conceito e classificação da propriedade na pós-modernidade: a era das propriedades especiais. In: **Revista Sequência**. Nº 59, p. 89-119, dez. 2009.

_____. Função social e tutelas coletivas: contribuição do direito romano a um novo paradigma. In: **Revista Sequência**, nº 50, p. 49-69, 2005. P. 63.

PILATTI, A. “A Constituição de 1988 ainda não esgotou o seu potencial de liberação da vida e de promoção da igualdade”. In: **Instituto Humanitas Unisinos: Entrevista**. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/523915-os-desafios-e-os-avancos-durante-a-assembleia-constituente>. Acesso em: 01º ago. 2021.

_____. A Plebe Multitudinária e a Constituição de seus Tribunais na Sociedade Global. In: **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Mato Grosso do Sul**, v. 14, p. 183-196, 2013.

_____. Crisi della divisione dei poteri (e della rappresentanza politica) e potere negativo: il dibattito della costituente brasiliana 1987-1988. In: **Diritto@Storia. Rivista Internazionale di Scienze Giuridiche e Tradizione Romana**, v. 9-2010, p. 6, 2010.

_____. Poder Constituinte e Constitucionalismo Democrático: A Política da multidão e a Democracia Participativa na Constituição de 1988. In: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 10A, p. 9-25, 2006.

PIMENTEL, D. Energy inputs in food crop production in developing and developed nations. In: **Energies**, v. 2, n. 1, p. 1-24, 2009.

PIMENTEL, R. M. O litigante habitual. In: **Revista da EMERJ**. Vol. 3, nº 11, 2000, pp. 88-94. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista11/revista11_88.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

PINHEIRO, A. R. O. Reflexões sobre o processo histórico de construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**. 15(2): 1-15, 2008. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/download/1813/1866/2215>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

POPKIN, B. M. The Nutrition Transition and Obesity in the Developing World. In: **The Journal of Nutrition**, v. 131, n. 3, p. 871-873, 2001.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Acumulação e expropriação: geografia da violência no campo brasileiro em 2008. In: **Conflitos no Campo Brasil 2008**. Goiânia: Ed. CPT Nacional, Brasil, 2008. 168p. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/242-conflitos-no-campo-brasil-2008?Itemid=0>>. Acesso em: 18 out. 2020.

POUPEAU, F. La guerre de l'eau (Bolívie 1999-2001). In: **Revue Agone: Philosophie, Politique & Sociologie**. Numéro 26/27, 2002. P. 133-140.

QUINZACARA, E. C. De la propiedad a las propiedades: La evolución de la concepción liberal de la propiedad. In: **Revista de Derecho (Valparaíso)**. Num. XXXI, 2008, p. 493-525, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso – Chile.

QUIRK, P. J; EVANS, O. (Orgs.) Capital account convertibility. In: **Review of experience and implications for IMF policies**. “Occasional Paper 131”. Washington (DC): IMF, 1995.

REBELO, R. E. S.; NETO, A. J. M. Terras indígenas ameaçadas: as ações institucionais favoráveis ao agronegócio. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFG**. V. 44, n. 1, (2020). 31p.

RIBAS, L. F. O. “Cercamentos” do “Comum” no direito humano à alimentação adequada no contexto da globalização. In: **Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**. Vol. 2, nº 2, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/28834/17613>>. Acesso em: 01 set. 2020.

_____. Desconstrução da democracia e do estado de direito na globalização: ineficácia dos direitos fundamentais e nova barbárie. In: **Revista Eletrônica da PGE-RJ**. Rio de Janeiro: PGE-RJ. Vol. 2, nº 3, set./dez., 2019, pp. 1-28. Disponível em: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/96/69>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

_____. Alimentação, um 'direito'? A institucionalização do direito humano à alimentação adequada no ordenamento jurídico brasileiro. In: **Revista do Curso de Direito da UNIABEU**, v. 1, p. 47-56, 2011.

RIBEIRO, V. V.; SECRETO, M. V. **Agrarismos**: estudos de história e sociologia do mundo rural contemporâneo. 1ª Edição. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017. 237p.

RIGON, A. J; GONZAGA, J. G. F; DALBIANCO, V. P. Estado, questão agrária e o desafio da luta pela terra. In: TEDESCO, J.C., SEMINOTTI, J.J., and ROCHA, H.J., ed. **Movimentos e lutas sociais pela terra no sul do Brasil**: questões contemporâneas [online]. Chapecó: Editora UFFS, 2018, pp. 146-174. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/qrqv5/pdf/tesesco-9788564905764-06.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2021.

RIVERO, S.; ALMEIDA, O.; ÁVILA, S.; OLIVEIRA, W. Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. In: **Nova Economia**. Nº 19. Vol. 1. Belo Horizonte. Jan./Abril, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100003&lng=en&nrm=iso#back1>. Acesso em: 01 set. 2020.

ROCHA, C. Food Insecurity as Market Failure: A Contribution from Economics. In: **Journal of Hunger and Environmental Nutrition**. 2007. 1(4): 5-22.

ROCHA, F. R. F. A disputa do fundo público da Previdência Social no contexto da mundialização do capital. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, p. 473-492, 2016.

RODRIGUES, R. K. E; DAVI, J. Implicações do aumento do percentual da Desregulamentação das Receitas da União (DRU) no orçamento da seguridade social. In: **Qualitas Revista Eletrônica**. V. 20, nº 3, set./dez., 2019, p. 79-98. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/5009/pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ROQUE, A. V. Ainda o acesso à Justiça: algumas propostas para o problema dos litigantes habituais. In: **GenJurídico**. 2019. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2019/09/17/propostas-problema-litigantes-habituais/>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

ROSSET, P. **Food Sovereignty** – Global Rallying Cry For Farmer Movements. Food First – Institute for food and development policy, Backgrounder vol. 9, n. 4, 2003. Disponível em: <https://foodfirst.org/wp-content/uploads/2013/12/BK9_4-Fall-2003-Vol-9-4-Food-Sovereignty.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

SAAD-DINIZ, E. Injustiça alimentar regulação e *compliance*: expectativas da Carne Fraca. In: **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**. Ano 25, nº 293, abril/2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/315761436_Injustica_alimentar_regulacao_e_compliance_expectativas_da_Carne_Fraca>. Acesso em: 08 mai. 2021.

SALEM, R. S.; CITTADINO, G. G. Acesso individual e coletivo de moradores de favelas à justiça. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 28. Nº 81. São Paulo. Fevereiro de 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100003>.

SALGADO, M. N. **Nasce Aliança Soberania Alimentar**. Tradução Juliana D. Ricarte-Covarrubias. 8 ago. 2013. Disponível em: <<https://www.alainet.org/es/node/78279>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

SAMUELSON, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. In: **The Review of Economics and Statistics**, 1954, Vol. 36, No. 4. P. 387-389.

SANTOS, M. A. C. A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional). In: **Brasília**, a. 37, n. 147, jul./set., 2000. P. 5-14.

SANTOS, M. G.; BITTENCOURT, N. A.; BURITY, V. Subsidiar agrotóxicos é violar o direito à alimentação. In: **JOTA**. 2020. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/subsidiar-agrotoxicos-e-violar-o-direito-a-alimentacao-05062020>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

SANTOS, V. L. C.; SANTOS, J. E. As redes sociais digitais e sua influência na sociedade e educação contemporâneas. (e-pub.) In: **Holos**. Ano 30, vol. 6. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRGN), 2014. P. 307-328. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/204798543.pdf>>. Acesso em: 01º mai. 2021.

SARAIVA, I. Z. Elementos para análise do ataque falacioso contra universidades e serviço público no neoliberalismo brasileiro pós-2015: Balbúrdia, Homens-Pauta-Bomba, Ataque e Recuo. In: **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, (junio 2019). Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/06/analise-ataque-falacioso.html>>. Acesso em: 17 out. 2020.

SARLET, I. W.; ZOCKUN, C. Z. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. In: **Revista de Investigações Constitucionais**. Vol. 3, nº 2, Curitiba, May./Aug. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392016000200115>. Acesso em: 16 abr. 2021.

SCHÜTZ, G. A.; FUCHS, C.; DA COSTA, C. O. Universidade, pesquisa e docência: reflexões críticas sobre os abusos do atual governo. In: **Revista Tempos e Espaços em Educação**. Vol. 13. Nº 32. E-12530, jan./dez. 2020. P. 1-19.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. In: **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 16(2): 1-19,2009. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar_url?url=https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/download/8634782/2701/&hl=pt-BR&sa=X&ei=AKn2Ya-xNNOTy9YPoNWd0AI&scisig=AAGBfm0h8ZDISODyvfHFyVmOc7wN7rCePQ&oi=scholar>. Acesso em: 30 jan. 2022.

SELIGMANN-SILVA, M. Walter Benjamin: o estado de exceção entre o político e o estético. In: **Cadernos Benjaminianos**, Volume 1 - Número 1 - Junho/2009.

SILVA, F. R. A. A Lei 1.060/1950 ainda tem utilidade no ordenamento jurídico? In: **CONJUR**. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-22/tribuna-defensoria-lei-10601950-ainda-utilidade-ordenamento-juridico>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

SILVA, M. A. Os reflexos da crise econômica sobre os direitos trabalhistas no Brasil. In: **Revista Katálysis**. Conflitos Sociais, Ideologia, Cultura e Serviço Social. 22 (02), May-Aug., 2019, pp. 252-262. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rk/a/YKtMWTTt3p5P5x4cbbGxYkp/?lang=pt>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

SINGER, P. As grandes questões do trabalho no Brasil e a economia solidária. In: **Economia Solidária e Autogestão**. Proposta, FASE, Ano 30, nº 97, jun.-ago., 2003. P. 12-16.

SOARES, E. S.; RODRIGUES, R. S. **O acesso à justiça como instrumento auxiliar no processo de combate à pobreza**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62306/o-acesso-a-justica-como-instrumento-auxiliar-no-processo-de-combate-a-pobreza>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SOBRINHO, F. M.; SILVA, Y. C.; ABREU, M. N. S.; PEREIRA, S. C. L.; JÚNIOR, C. S. D. Fatores determinantes da insegurança alimentar e nutricional: estudo realizado em Restaurantes Populares de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, 19 (05), maio 2014. P. 1601-1611. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/qhfv33v4XGxtrGpyfcxL4xH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SOUZA, L. A. Corporações 1 x 0 sociedade civil? os bastidores da negociação sobre alimentação e nutrição junto à ONU. In: **O Joio e o Trigo**. 18 mar. 2021. Disponível em: <<https://ojoioetrigo.com.br/2021/03/corporacoes-1-x-0-sociedade-civil-os-bastidores-da-negociacao-sobre-alimentacao-e-nutricao-junto-a-onu/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

STRAPAZZON, C. L.; QUADROS, F. G. **A exigibilidade dos direitos sociais:** uma primeira análise da teoria de Christian Courtis. 28p. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=1fcd4d0ad75c6f5c>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

STRECK, L. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: dilemas da crise do Direito. In: **Revista de Informação Legislativa**. Vol. 49, n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496574>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

TEIXEIRA, M. A.; MOTTA, R. C.; GALINDO, R. Desigualdades alimentares em tempos de pandemia. In: **Nexo. Políticas Públicas**. 18 abr. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opinioao/2021/Desigualdades-alimentares-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

THOMAS, K. Universidades sob ataque. In: **ARS** (São Paulo). Vol. 10, nº 9, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-53202012000100002&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 17 out. 2020.

TOVAR, L. F. Positivación y protección de los derechos humanos: aproximación colombiana. In: **Criterio Jurídico**, Santiago de Cali, v. 8, n. 2, nov. 2008, pp. 45-72.

TRINDADE, A. A. C. Dilemas e Desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. In: **Primeira Instância. Revista Brasileira de Política Internacional**. 40 (1) Jun. 1997. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/nKZwK7WVq9Khfh7K8WTnBR/?lang=pt>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

ULISSES, L. S. Panorama da criminalização dos movimentos sociais no Brasil: suas diversas facetas e o emblemático caso da aplicação da Lei de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul. In: **Arquivo Jurídico**, v. 2, n. 2, jan./jun. 2012. P. 137-150.

VALENTE, F. L. S. Fome, Desnutrição e Cidadania: inclusão social e direitos humanos. In: **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, jan.-jun. 2003, pp. 51-60. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v12n1/08.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021. P. 54.

VARGAS, B. D.; BASSO, A.; RODRIGUES, T. V.; SILVA, L. B.; GATZKE, L.; FRIZZO, M. N. Biotecnologia e Alimentos Geneticamente Modificados: uma revisão. In: **Revista Contexto & Saúde**, 18 (35), 2018. P. 19-26. Disponível em: <<https://doi.org/10.21527/2176-7114.2018.35.19-26>>. Acesso em: 14 out. 2020.

VIANA, N. A criminalização dos movimentos sociais. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Nº 202. Ano XVII. Março/2018. P. 1-12. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/40241/21955>>. Acesso em: 18 out. 2020.

VIVERO-POL, J. L. Food as Commons or Commodity? Exploring the links between Normative Valuations and Agency in Food Transition. In: **Sustainability** 2017, 9, 442; doi: 103390/su903442. Disponível em: <https://biogov.uclouvain.be/staff/vivero/Food%20as%20Commons%20or%20Commodity_%20Exploring%20the%20Links.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

_____. Food is a public good. In: **World Nutrition**, April 2015, 6, 4, p. 306-329.

_____. Our changing view of food: from commodity to commons. In: **Share International**, Vol. 33. N° 4. May 2014. P. 17-20.

_____. What if food is considered a common good? The essential narrative for the food and nutrition transition. In: **Speakers Corner**. SCN News. #40, 2014, P. 87-91. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/271522059_What_if_food_is_considered_a_common_good_The_essential_narrative_for_the_food_and_nutrition_transition>. Acesso em: 21 mar. 2021.

_____. **The commons-based international Food Treaty: A legal architecture to sustain a fair and sustainable food transition.** Rencontres internationales. Penser une démocratie alimentaire. Vol. II, Nantes, 25-27 novembre 2013, P. 177-206. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01185802/document>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

_____. **The Food Commons Transition: Collective actions for food and nutrition security.** Conference Paper #89, Hague: International Institute of Social Studies, 2014. 20p. Disponível em: <https://www.iss.nl/sites/corporate/files/89_Pol.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

VIVERO-POL, J. L.; SHUFTAN, C. No right to food and nutrition in the SDG: mistake or success? In: **BMJ Global Health**, 2016; 1:e00040. doi: 10.1136/bmjgh-2016-00040. P. 1-5.

VV.AA. Sistema alimentar: um estudo comparativo de sistemas produto-serviço para produção, distribuição e comercialização de alimentos. In: **Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Vol. 11. Curitiba, 2019. Epub Dez 09, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692019000100282&script=sci_arttext>. Acesso em 13 ago. 2020. Ver também: <<https://idec.org.br/sistemasalimentares#:~:text=Sistemas%20alimentares%20envolvem%20todos%20os,at%C3%A9%20sua%20prepara%C3%A7%C3%A3o%20e%20consumo.>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

WARREN, R. C.; FORROW, L.; HODGE, D. A. TRUOG, R. D. Trustworthiness before Trust – Covid 19 Vaccine Trials and the Black Community. In: **The New England Journal of Medicine**. Perspective – November 26, 2020. 3p. Disponível em: <<https://www.nejm.org/doi/pdf/10.1056/NEJMp2030033?articleTools=true>>. Acesso em: 23 mai. 2021.

WELSH, J.; MACRAE, R. Food Citizenship and Community Food Security: Lessons from Toronto, Canada. In: **Canadian Journal of Development Studies**. Vol. 19, 1998. Issue 4: The Quest for Food Security in the Twety-First Century. Published online 24 Feb. 2011. Pages 237-255.

7.4.

Normas

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. RDC nº 243, de 26 de julho de 2018. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 jul. 2018. Dispõe sobre os requisitos sanitários dos suplementos alimentares. Brasília: Planalto, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34379969/do1-2018-07-27-resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-243-de-26-de-julho-de-2018-34379917>. Acesso em: 23 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. (Preâmbulo). Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Decreto Federal nº 807, de 22 de abril de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 abr. 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1993. Revogado pelo Decreto nº 1.366 de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm>. Acesso em: 15 mai. 2022.

_____. Decreto Federal nº 13.467, 13 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 jul. 2017 Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 fev. 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. Decreto Federal nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 nov. 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6272.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Decreto Federal nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 ago. 2010. Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Decreto Federal nº 9.759, de 11 de abril de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 abr. 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Medida Provisória nº 103, de 01º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1º jan. 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

_____. Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 jan. 1995. Estabelece a organização básica da Presidência e dos Ministérios. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2 abr. 1955. Institui a Companhia da Merenda Escolar. Brasília: Planalto, 1955. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

_____. Decreto nº 4.377, 13 de setembro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 jan. 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Decreto nº 591, 6 de julho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 jul. 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. Decreto nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 26 dez. 2011. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - TIPI. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7660.htm>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. Decreto nº 76.900, de 23 de dezembro de 1975. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 dez. 1975. Institui a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//decreto/1970-1979/D76900.htm>. Acesso em: 14 nov. 2021. O referido Decreto foi substituído pelos Decretos nº 81.241, de 1978; 97.936, de 1989; e, por fim e em vigência, o 10.854, de 2021.

_____. Decreto nº 99.710, 21 de novembro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 22 nov. 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 1940 e retificado em 31 jan. 1941. (Código Penal). Brasília: Planalto, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 dez. 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 04 fev. 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm#:~:text=L8742&text=LEI%20N%C2%BA%208.742%2C%20DE%207%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201993.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assist%C3%A2ncia%20Social%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>. Acesso em: 18 mar. 2021

_____. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 1998 e retificado em 17 fev. 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 31 ago. 2020.

_____. Lei Federal nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 28 dez. 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Lei Federal nº 9.456, de 25 de abril de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, retificada em 25 set. 1997. Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Brasília: Planalto,

1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19456.htm>. Acesso em: 10 jul. 2021.

_____. Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 fev. 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência jurídica aos necessitados. Brasília: Planalto, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.060%2C%20DE%205%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201950.&text=Estabelece%20normas%20para%20a%20concess%C3%A3o%20de%20assist%C3%A2ncia%20judici%C3%A1ria%20aos%20necessitados.>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 11 jan. 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 out. 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 18 out. 2020.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jun. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 mar. 2015. Código de Processo Civil. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jun. 2019. Estabelece a organização básica

dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nºs 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 dez. 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 15 set. 2020. Ver também: <<https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/agricultura-familiar-da-regiao-sul-busca-alternativas-para-compensar-queda-na-comercializacao-devido-a-pandemia/8116/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. **Carta de Lei do Brasil**. Rio de Janeiro, DF, 20 set. 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro: Chancelaria do Império, 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm>. Acesso em: 24 jul. 2021.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 jul. 1990 e retificado em 27 set. 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 set. 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212rep.htm>. Acesso em: 18 mar. 2021.

_____. Medida Provisória nº 1.061, de 09 de agosto de 2021. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 ago. 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil e dá outras providências. Brasília:

Planalto, 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm>. Acesso em: 04 dez. 2021.

_____. Medida Provisória nº 103, de 01º de janeiro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01º jan. 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Medida Provisória nº 870, de 01º de janeiro de 2019. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 01º jan. 2019. Estabelece a organização básica da Presidência e dos Ministérios. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. **Veto nº 21/2019**. Brasília: Planalto, 2019. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12405>>. Acesso em: 19 mar. 2021. Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/conseapermanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

ITALIA. **Regio Decreto (Codice Civile)**. 16 marzo 1942, n. 262. Disponível em: <<https://www.brocardi.it/codice-civile/>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria MS nº 2.715, de 17 de novembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Atualiza a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf>. Acessos em: 27 set. 2020.

_____. Portaria MS nº 710, de 10 de junho de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília, DF, 10 jun. 1999. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 1999. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388704/PORTARIA_710_1999.pdf/b28dc77e-6a8d-48b2-adad-ae7bdc457fc3>. Foi atualizada pela Portaria MS nº 2715/11.

7.5. Jurisprudências

ARGENTINA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. **Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra**. Buenos Aires: Ministerio de Justicia Y Derechos Humanos, 2007. Disponível em: <<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-defensor-pueblo-nacion-estado-nacional-otro-provincia-chaco-proceso-conocimiento-fa07000263-2007-10-26/123456789-362-0007-0ots-eupmocsollaf>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. **Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros.** Sentencia T-025/2004. Bogotá: Corte Constitucional de Republica de Colombia, 2004. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Indígena Yanomami vs. Brasil.** Sentença de 5 de março de 1985. CIDH, Brazil, Case 7615, Reolução 12/85, 5 March 1985. Disponível em: <<http://www.cidh.org/annualrep/84.85eng/brazil7615.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay.** Sentencia de 29 de marzo de 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.** Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_420_esp.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Caso da Comunidade Enxet-Lamexay y Kayleyphapopyet (Riachito) vs. Paraguay.** Sentença de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Soluci%C3%B3n%20Amistosa/Paraguay11713.htm>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa vs Paraguay.** Sentença de 17 de junho de 2005. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/357a11f7d371f11c8a840b78dde6d3e7.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado.** El Alto. 7 de febrero de 2009. 160p. Disponível em: <<http://www.ftierra.org/index.php/component/attachments/download/6>>. Acesso em: 12 jan. 2022.

INDIA. SUPREME COURT. **People's Union of Civil Liberties vs. Union of India & Others.** Case Number (2003) 2 S.C.R. 1136. New Dheli: Supreme Court, 2003. Disponível em: <http://www.fao.org/eims/secretariat/right_to_food/eims_search/details.asp?lang=en&pub_id=228024>. Acesso em: 24 mar. 2021.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **INCOTERMS 2020.** Paris: ICC, 2020. Disponível em: <<https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-2020/>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1799346/SP**. RECURSO ESPECIAL. 2017/0206978-0. Relatora Ministra NANCY ANDRIGHI (1118). Órgão Julgador: 3ª Turma. Data do Julgamento: 03/12/2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 13/12/2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%22DIREITO+HUMANO+%C0+ALIMENTA%C7%C3O+ADEQUADA%22&b=ACOR&p=true>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **SL 1342 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. Relator(a): Min. PRESIDENTE. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 23/06/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161. DIVULG 25/06/2020. PUBLIC 26/06/2020. DJe-LEI DIVULG 13/98/7. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5936236>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

_____. **SL 1342 MC/RJ** - RIO DE JANEIRO. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. Relator(a): Min. PRESIDENTE. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 23/06/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-161. DIVULG 25/06/2020. PUBLIC 26/06/2020. DJe-LEI DIVULG 13/98/7. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5936236>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

_____. **ADI 6121/DF**. Origem: DF – DISTRITO FEDERAL. Relator: MIN. MARCO AURÉLIO. REQTE. (S): PARTIDO DOS TRABALHADORES. INTDO. (S): PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. **ADI 4066/DF** – DISTRITO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator (a): Mis. ROSA WEBER. Julgamento: 24/08/2017. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO. DJe-043 divulg 06-03-2018. PUBLIC 07-03-2018. (fls 26).

_____. **ADI 5.553/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Origem: DF. Relator: Min. Edson Fachin. REQTE. (S): Partido Socialismo e Liberdade. INTDO. (S): Presidente da República. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5011612>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. **ADPF 831/DF**. Relatoria Min. Rosa Weber. ADV. (A/S). EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO E OUTROS. INTDO. MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROC. (A/S) (ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160211>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. **ADPF 885/DF**. Relatoria Min. Dias Toffoli. ADV. (A/S). FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETZKY E OUTROS. INTDO. PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PROC. (A/S) (ES): ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6266688>>. Acesso em: 12 out. 2021.

_____. **ADPF 622/DF**. Rel.: Min. Roberto Barroso.

_____. **MC/ADI 6121/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Reqte. Partido dos Trabalhadores. Intdo. Presidente da República. 12/06/2019. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 28/11/2019 - ATA Nº 181/2019. DJE nº 260, divulgado em 27/11/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

_____. **MS 33821/DF - DISTRITO FEDERAL**. MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 26/10/2016. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-232. DIVULG 28/10/2016. PUBLIC 03/11/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&pesquisa_inteiro_texto=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%22direito%20humano%20%C3%A0%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20adequada%22&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. **RE 322348 AgR/SC – SANTA CATARINA** AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 12/11/2012. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJ 06-12-2012 PP-00071. EMENT VOL 0 02094 – 03 PP 00558; Id. **AC 1033 AgR-QO / DF DISTRITO FEDERAL QUESTÃO DE ORDEM E AG. REG. NA AÇÃO CAUTELAR**. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 25/05/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 16-06-2006. PP – 00004. EMENT. VOL – 02237-01 PP 00021. LEXSTF v. 28, n. 331, 2006. P. 5-26.

_____. **Reclamação 2.833-0/RR**. Raposa Serra do Sol. Relatoria Min. Carlos Ayres Brito. Julgamento: 14/04/2005. Publicação: 05/08/2005. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Publicação. DJ 05-08-2005 PP-00007 EMENT VOL-02199-01 PP-00117 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 262-275 RTJ VOL-00195-01 PP-00024. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95234/false>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

_____. **STP 495 MC/RJ - RIO DE JANEIRO**. MEDIDA CAUTELAR NA SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA. Relator(a): Min. Presidente. Decisão proferida pelo(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 29/07/2020. Publicação. PROCESSO ELETRÔNICO DJe-193. DIVULG 03/08/2020. PUBLIC 04/08/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5968327>>. Acesso em: 24 mar. 2021.

7.6.

Pactos, resoluções, convenções, encíclicas, documentos, declarações, pareceres, estudos, cartas, mensagens e comunicados

5ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Encontro Nacional 5ª Conferência + 2: Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2018, pp. 19-23.

ABRANÇO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília: ABRANDH, 2007. 95p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **O Sistema de Justiça da Infância e da Juventude nos 18 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Desafios na Especialização para a Garantia de Direitos e Crianças e Adolescentes**. Brasília: ABMP, 2008. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/napead/projetos/estacao-psi/anexos/Desafios_Sistema_Justica.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (UNAFISCO NACIONAL). **Nota Técnica UNAFISCO nº 17/2020**. Imposto sobre Grandes Fortunas: Definição da arrecadação, alíquota e limite de isenção ideais, perfil dos contribuintes, tabela progressiva e recursos para a crise resultante da pandemia de COVID-19. Brasília: UNAFISCO NACIONAL, 2020. 32p. Disponível em: <<https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NT-17-1.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada: ampliando a democracia no Brasil**. Brasília: CAISAN, 2017. 73p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Declaração da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, de 02 de julho de 2004**. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Estudo Técnico: Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. 60p.

_____. **Caderno SISAN 01/2012: A Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Tradução do Relatório de Olivier de Schutter – Relator Especial da ONU para o direito à Alimentação. Brasília: MDS, 2012. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan2012.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021. P. 14.

. **Mapeamento da insegurança alimentar e nutricional entre crianças a leitura do mapeamento da insegurança alimentar e nutricional com foco na desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2018. 131p. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/Estudo%20T%C3%A9cnico%20CAISAN%20MapaInsan%20versao_final.pdf>. Acesso em: 18 set. 2020.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR et al. **Balanco das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012-2015.** Brasília: MDS, 2013. 120p.

. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2016/2019.** Brasília: MDS, 2017. 82; Id. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2016/2019 - Balanço da Execução 2016/2017.** Brasília: MDS, 2018. 74 p.

. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015.** Brasília: MDS, 2011. 132p.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. **Estudo Técnico: Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2019. 60p.

. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN (2016-2019) Revisado.** Brasília: CAISAN, 2018. 92p.

COMISSÃO DE PRESIDENTES DE CONSELHOS ESTADUAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública da CPCE sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU).** Brasília: CPCE, 2021. 3p.

. **Nota Pública da CPCE sobre a participação do Brasil na Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares da Organização das Nações Unidas (ONU).** Brasília: CPCE, 2021. P.1.

COMISSÃO ESPECIAL DE MONITORAMENTO DE VIOLAÇÕES DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação**

Adequada. Brasília: Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2011. 68p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/relatorio-c.e-alimentacao-adequada>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Comentário Geral número 12: O Direito Humano à Alimentação** (art. 11). 26 abr.-14 mai. 1999, Genebra. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

COMITÊ NACIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA. **Promovendo a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada: subsídios para debate.** Brasília: COMIDhA, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA. **Impulsionado por ramo agrícola, PIB do agronegócio cresce 5,35% no primeiro trimestre de 2021.** PIB DO AGRONEGÓCIO. Brasília: Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), 2021. 17p. Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/assets/arquivos/boletins/dtec.pib_mar_2021.10jun2021vf-1.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Nota Pública: O que está em jogo na Cúpula Mundial dos Sistemas Alimentares da ONU.** Disponível em: <<https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 11,** de 03 de dezembro de 2015. Brasília: Planalto, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 maiores litigantes do Brasil.** Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012. 33p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

_____. **Justiça em Números 2020.** Brasília: Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ), 2020. 267p. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA. Convênio nº 100, de 6 de novembro de 1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 6 nov. 1997. Reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/egislacao/convenios/1997/CV100_97>. Acesso em: 28 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Regimento Interno da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em:

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/regimento.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2021.

Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: CONSEA, 2004. 81p.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **The State of Food Insecurity in the World.** World Food Programme and International Fund for Agricultural Development. Rome: FAO, 2021. 240p. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/cb4474en/cb4474en.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Insecurity in the World.** Rome: FAO, 2020. 320p. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>>. Acessos em: 25 set. 2020.

HOLY SEE. **Statement by His Excellency Archbishop Ivan Jurkovič Permanent Observer of the Holy See to the United Nations and Other International Organizations in Geneva at the 46th Session of the Human Rights Council, Agenda Item 3 Report of the Special Rapporteur on the Right to Food.** Geneva: Holy See, 2021. Disponível em: <<https://nuntiusge.org/wp-content/uploads/2021/03/2021-02Mar-HRC-46th-Session-Right-to-Food.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

JOÃO PAULO II. **Carta Encíclica Centesimus Annus.** Roma: Vaticano, 1991. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

MECANISMO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS POVOS INDÍGENAS. **Carta do Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) ao Presidente do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da Cúpula Mundial de Sistemas Alimentares.** Roma: MSC, 2021. Disponível em: <<https://slowfoodbrasil.org/2021/02/carta-do-mecanismo-da-sociedade-civil-msc-ao-presidente-do-comite-de-seguranca-alimentar-csa-da-cupula-sobre-sistemas-alimentares/>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer AJCONST/PGR N° 26669/2022.** Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 885/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Advogados: Felipe de Santa Cruz Oliveira Scaletsky e Outros. Interessado: Presidente da República. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/Consu>>

ltarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6266688>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Diretrizes Voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Roma: FAO, 2004. 52p. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/y7937pt/y7937pt.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<http://www.acnur.org>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. **Comentário Geral número 12: O Direito Humano à Alimentação**. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

_____. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979**. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Adoptada pela Assembleia Geral nas Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.pt>>. Acesso em: 13 mar. 2021. Ver arts. 24 e 27 da Convenção.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York: UNICEF, 2021. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

_____. **Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição**. Adoptada a 16 de novembro de 1974 pela Conferência Mundial sobre a Alimentação convocada nos termos da resolução 3180 (XXVIII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1973. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_16/IIIPAG3_16_2.htm>. Acesso em: 13 mar. 2021.

_____. **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales**. New York: ONU, 2018. 18p. Disponível em: <<https://undocs.org/es/A/C.3/73/L.30>>. Acesso em: 29 mai. 2021.

_____. **Los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales e Culturales**. 2-6 junio de 1986, Maastricht, Países Baixos. Disponível em: <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/desc_07.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021, p. 5.

_____. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução nº 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/caju/tratados.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. **Resolução nº 19.921/54, de 03.03.1992, da Comissão de Direitos Humanos da ONU**. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2010/12/PORT-triptico-INDH-final.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. **Sistemas alimentares e nutrição: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má-nutrição**. Brasília (DF): OPAS, 2017. 128p. Disponível em: <<https://iris.paho.org/handle/10665.2/34289?show=full>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

PAPA FRANCISCO. **Mensagem do Papa Francisco para o Dia Mundial da Alimentação de 2021**. Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2021.

_____. **Discurso do Santo Padre na Sessão Anual do Conselho Executivo do Programa Alimentar Mundial (PAM)**. 13 jun. 2016. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2016/june/documents/papa-francesco_20160613_sede-programma-alimentare-mondiale.html>. Acesso em: 29 ago. 2020.

_____. **Laudato si: sobre o cuidado da casa comum**. Encíclica, 24 mai. 2015. Disponível em: <http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

REDE JUBILEU SUL. **Declaração da Reunião de Mulheres da América Latina e Caribe na IV Conferência Especial da Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe**. Santiago: Rede Jubileu Sul, 2014. Disponível em: <<https://jubileusul.org.br/noticias/declaracao-da-reuniao-de-mulheres-da-america-latina-e-caribe-na-iv-conferencia-especial-da-alianca-pela-soberania-alimentar-dos-povos-da-america-latina-e-caribe/>>. Acesso em 30 mai. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2019**. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. New York: UNDP, 2019. 366p.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Local food systems: concepts, impacts and issues**. Economic Research Report, n. 97. Mai, 2010.

V CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Relatório Final**: Carta Política, Manifesto, Proposições e Moções. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio_2015_consea_web-final.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2021.

VIA CAMPESINA. **Agroecology as a Way of Life**. First Assembly of the Alliance for Food Sovereignty of Latin America and the Caribbean. 2013. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/agroecology-as-a-way-of-life/#>>. Acesso em: 29 ago. 2020.

_____. **Declaração de Maputo**: V Conferência Internacional de Maputo. Maputo: Via Campesina, 2008. Disponível em: <<https://viacampesina.org/es/declaracion-maputo-v-conferencia-internacional-de-la-vcampesina/>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

_____. **Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar**. Havana: Via Campesina, 2001.

_____. **The right to produce and access to land**. Roma: Via Campesina, 1996.

_____. Soberanía alimentaria un futuro sin hambre. In: **Fórum de ONG para la Soberanía Alimentaria**, 1996, Roma. Declaración dirigida a la Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, Itália, 1996.

7.7. Pesquisas e notas técnicas

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM SÃO PAULO. **NOTA TÉCNICA Nº 1 – DPU – SP/GABDPC SP/2DRDH SP**. Extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. São Paulo: DPU/SP, 2019.

EIDE, A. **E/CN.4/Sub. 2/1999/12, de 28 de junio de 1999**: El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre: Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Sr. Asbjørn Eide em cumplimiento de la decisión 1998/06 de la Subcomisión. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/138/16/PDF/G9913816.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

IBASE. **Relatório Final**: II Etapa da Pesquisa Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: IBASE, 2007. 42p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO SANITÁRIO. **Natureza jurídica dos Conselhos de saúde**. S.d. Disponível em: <http://idisa.org.br/site/documento_3374_0_natureza-deliberativa-dos-conselhos-de-saUde.html#:~:text=Resta%20absolutamente%2C%20portanto%2C%20claro%20>

que,as%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20expressas%20no%20art.>. Acesso em: 19 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: SIDRA, 2017. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

Índice de Preços ao Consumidor Amplo [Internet]. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-aoconsumidor-amplo.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 69p.

Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 65p.

Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise do Consumo Alimentar Pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 125p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros**. Brasília, 2012. P. 50-51.

Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2019. 46p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2022.

NERY, M. **Segurança Alimentar: Mudanças Recentes e Visão Global**. Rio de Janeiro, FGV Social, 2020. 5p. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/destaques/seguranca-alimentar-mudancas-recentes-e-visao-global>>. Acesso em: 24 set. 2020.

NONNENBERG, M. J.B; MARTINS, M. M. V. Como a guerra na Ucrânia poderá afetar o comércio exterior? Efeitos sobre o Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura**. Número 54 – Nota de Conjuntura 22 – 1º Trimestre de 2022. 10p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/220315_cc_nota_22_guerra_da_ucrania.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2022.

PAIVA, A. B.; MESQUITA, A. C. S.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Nota Técnica nº 27. IPEA, Brasília, setembro de 2016. 34p.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. Brasília: Rede PENSSANS, 2021. 66p.

7.8. Anais, conferências, seminários, simpósios, comunicações, boletins e relatórios

BERNARDES, L. H. P.; CARNEIRO, Y. G. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transacional à justiça. In: **Anais do III Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/26039/18090>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BUZANELLO, J. C. Fundamentos Jurídicos do Direito à Alimentação. In: XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**. Estado, Globalização e Soberania: o direito no século XXI. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009, pp. 5.822-5.841.

CASTILHO, C. D.; ODORISSI, L. F. Os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil e o controle de convencionalidade: a necessidade de instituição de um diálogo jurisprudencial. In: **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea**. 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/16036/3926>>. Acesso em: 04 abr. 2021.

COIMBRA, L. **Relatório à proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003 (PEC nº 64, de 2007, apensada)**. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/relatorio/view>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

CRUZ, M. M. **O novo vocabulário do Comum – ensaio para uma leitura pós-colonial**. XVII ENAPUR. Sessão Temática X: Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do planejamento urbano e regional? São Paulo, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.1/ST%209.1-03.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.

DA SILVA, A. P. Engenheiros e fazendas de café em Campinas (séc. XVIII – séc. XX). In: **Estudos de Cultura Material. Anais do Museu Paulista**. São Paulo. N. Sér. v. 14. n.1. p. 81-119. jan.-jun. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/anaismp/a/4SXZHyBC5wtBpDDq7mVd4tD/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 30 jan. 2022.

GENTIL, D. **Reforma da Previdência**: incoerência ou estratégia? Boletim da ADUFRJ, ano II, n. 72. 13 abr. 2017.

HESS, C. **Mapping the New Commons**. Presented at “Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges” the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14-18, 2008.

LEDESMA, H. F. Las dimensiones jurídicas del derecho a la alimentación. *In*: Seminário “El Derecho a la Alimentación como derecho fundamental”. Caracas, ANAIS..., 12-14 jul. 1996, p. 74-75.

RIBEIRO, A. C. L.; BORJA, M. E. L.; NERI, M.; LIMA, N. R. **A criminalização dos movimentos sociais como tentativa de invisibilidade e silenciamento de vozes e da resistência na atual conjuntura brasileira**. Comunicação. VI Simpósio Internacional LAVITS 2019. Salvador. Assimetrias e (in)visibilidades: vigilância, gênero e raça. Disponível em: <https://lavits.org/wp-content/uploads/2019/12/Ribeiro_Borja_Neri_Lima-2019-LAVITSS.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.

SANSON, C. **O caráter da criminalização dos movimentos sociais no Brasil**. CLACSO. Buenos Aires: OSAL, Año IX, nº 24, Oct. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110418114300/12sanson.pdf>> Acesso em: 18 out. 2020.

SAUER, S.; LEITE, S. **A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil**. Boletim do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, n. 36. Ago, 2010.

SCALABRIN, L. G. **O crime de ser MST**. CLACSO. Buenos Aires: OSAL, Año IX, nº 24, Oct. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal24/13scala.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2020.

SEIXAS, B.; XAVIER, J. A fome “oculta” do capital: a precarização do trabalho e do alimento mercadoria face à necropolítica. *In*: **II Seminário Nacional de Sociologia – Distopias dos Extremos: Sociologias Necessárias**. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe (UFS), 2020. P. 19. Disponível em: <<https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/13819/2/AFomeOcultadoCapital.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2021.

SILVA, S. P. **Texto para Discussão nº 1.953**: A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. P. 52. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Estatísticas e Relatórios da Dívida Pública Federal (2021)**. Brasília: Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal/estatisticas-e-relatorios-da-divida-publica-federal>>. Confira também:

<

WORLD BANK. **World Development Report 2008: Agriculture for Development**, Focus D, 135 (2008).

WORLD FOOD PROGRAM. **Abastecimento Alimentar e Compras Públicas no Brasil: Um resgate histórico. Série Políticas Sociais e de Alimentação.** Brasília: Centro de Excelência da Fome (sem ano). 124p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Ins_titucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

WORLD INEQUALITY DATABASE. **World wealth and Income Databate 2018.** Disponível em: <<https://wid.world/country/brazil/>>. Sugere-se também ver a matéria eletrônica com o resumo dos dados em: <<https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/06/brasil-pais-mais-desigual-do-mundo.html>>. Acesso em: 25 abr. 2021.

_____. **E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001: El Derecho a la Alimentación.** Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/110/38/PDF/G0111038.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 14 mar. 2021, p. 3.

_____. **Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação,** Missão Brasil, (Comissão de Direitos Humanos, 3 janeiro 2003), para. 57(c). Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/dh/br/relatores_onu/desc_ziegler/index.htm>. Acesso em: 27 mar. 2021.

7.9.

Guias e manuais

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia Alimentar para a População Brasileira.** 2ª Edição, 1ª Reimpressão. Brasília/DF: Ministério da Saúde, 2014. 158p. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf>. Acesso em: 27 set. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **Direito Humano à Alimentação Adequada.** ESMPU. Manuais de Atuação. Brasília: MPF, 2008. 109p.