

# DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A MEDIDA PROVISÓRIA 870/2019: UM ESTUDO À LUZ DA CONSTITUCIONALIDADE

**Sandra Oliveira  
de Almeida**

Mestre no Programa de  
Pós-Graduação de Políticas  
Públicas de Saúde, Escola  
Fiocruz de Governo.  
s.oliveiraalmeida@gmail.  
com

**Daniela Sanches Frozi**

Professora Colaboradora  
do Programa de Pós-  
Graduação de Políticas  
Públicas de Saúde (Fiocruz  
Brasília), Membro da  
Coordenação Executiva da  
Rede Brasileira de  
Pesquisa em Soberania e  
Segurança Alimentar e  
Nutricional (RBSSAN),  
Diretora executiva do  
Djanira Instituto de  
Pesquisas e Ensino.

**Recebido:** maio 30, 2019  
**Aceito:** março 10, 2020..

The right to adequate food:  
A study in the light of the Brazilian  
provisional measure  
870 constitutionality

## RESUMO

O presente estudo pretende refletir sobre a efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada no Estado Democrático de Direito à luz da teoria de justiça enquanto desenvolvimento das capacidades humanas, e a constitucionalidade da Medida Provisória (MP) n. 870, editada em 01 de janeiro de 2019, que revogou as disposições da Lei n. 11.346/06 referentes às atribuições e composição do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de diálogo e participação social, que compõe um dos pilares do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A pesquisa foi desenvolvida na abordagem qualitativa a partir da revisão crítica da literatura. A reorganização administrativa do novo governo por medida provisória é legítima, porém a extinção do órgão implicaria na inviabilidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ao não transferir a outro ente suas competências, violando a dimensão organizativa dos Direitos Fundamentais. No cenário de fortes desigualdades, em um ambiente de baixa participação social, as ameaças poderiam desconstruir a ideia de Justiça a partir da lógica do bem-estar social, afetando a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

**Palavras-chave:** MP870; Direito a Alimentação; Segurança Alimentar e Nutricional.

## Abstract

The present study intends to reflect on the effectiveness of the Human Right to Adequate Food in the Brazilian Democratic Rule of Law and in the light of the theory of justice, this last one understood as the development of the human capacities. The study aims to analyze the constitutionality of the Brazilian Provisional Measure no. 870, published on January 1, 2019, which revoked the provisions of Law n. 11346/06 on the attributions and composition of the Brazilian Council for Food and Nutrition Security (CONSEA), a governmental body of dialogue and social participation, which is one of the pillars of the Brazilian Food and Nutrition Security (SISAN). The research develops the qualitative approach from the critical literature review. We claim that the administrative reorganization of the new government by a provisional measure is legitimate, but the extinction of the body would imply in the infeasibility of the National System of Food and Nutritional Security by not transferring to another entity its competences, violating the organizational dimension of Fundamental Rights. In the scenario of strong inequalities, in an environment of low social participation, the threats could deconstruct the idea of Justice from the logic of social welfare, affecting the implementation of the Human Right to Adequate Food.

**Keywords:** MP870; Right to Food; Food and Nutrition Security.

## INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) visa garantir o acesso à alimentos com quantidade e qualidade suficientes. Há um afastamento deste direito quando, numa democracia, ainda perdura fome e miséria, especialmente quando o país tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade justa e solidária com o compromisso de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades<sup>1</sup>.

Nesse contexto, em 2010, a alimentação foi incluída como direito fundamental social, compondo o direito ao mínimo existencial, preexistente a qualquer outro direito ou liberdade. O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), criado em 2006, pela Lei n. 11.346/06, estruturou a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em três pilares: CONSEA Nacional, com suas replicações em âmbito estadual e municipal; Câmara Interministerial; e, Conferência Nacional<sup>2</sup>. O SISAN passou a proteção das dimensões

<sup>1</sup> BRASIL, 1988, art; 3º, incisos I e III.

<sup>2</sup> BRASIL, 2006, art.11.

**O ideal de justiça só teria sustentação se buscar a justiça a partir da racionalidade pública de um valor atingido, ou seja, a partir da injustiça detectada e denunciada, os atores sociais, na condição de agentes livres ativos, estariam propositivamente capazes de criar um espaço institucional para reclamarem ao Estado as suas Ações Públicas, podendo, inclusive, atuar de forma independente.**

material e organizativa<sup>3</sup> dos direitos fundamentais, ou seja, não é possível desmontar a estrutura que sustenta administrativamente o direito fundamental sem que haja outra para realizá-lo, sob pena de redução do significado do seu conteúdo material. Sarlet<sup>4</sup> destaca que o Estado deve garantir os níveis de proteção social, para não haver reduções das conquistas sociais, sob pena de violação do princípio do retrocesso.

Na esteira da construção do Estado de Direito que se instalou no Brasil em 2003, é importante frisar a institucionalização do CONSEA Nacional<sup>5</sup>, passando a ser um órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, configurando-se como um espaço público de participação social com finalidade de propor ações e projetos prioritários no campo da segurança alimentar e nutricional. Este órgão foi fundamental para a criação do SISAN e a retirada do Brasil do Mapa da Fome, em 2014<sup>6</sup>.

Amartya Sen, economista indiano, que influenciou as recentes políticas públicas do Programa Brasil Sem Miséria, trabalha com o conceito de Justiça a partir do direito ao desenvolvimento humano e a expansão das liberdades, o que permitiria ao indivíduo e a sociedade escolher seu modo de vida. Deste modo, o ideal de justiça só teria sustentação se buscar a justiça a partir da racionalidade pública de um valor atingido, ou seja, a partir da injustiça detectada e denunciada, os atores sociais, na condição de agentes livres ativos, estariam propositivamente capazes de criar um espaço institucional para reclamarem ao Estado as suas Ações Públicas, podendo, inclusive, atuar de forma independente.

Ocorre que, com a vitória do presidente Jair Messias Bolsonaro, no seu primeiro dia de Governo edita a Medida Provisória n. 870/2019, que institui a reforma administrativa do Governo Federal, permeando, de forma velada, o desmonte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) ao revogar as competências e atribuições do CONSEA Nacional na Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/06), sem que tais atribuições fossem

<sup>3</sup> SARLET, 2008.

<sup>4</sup> SARLET, 2008, p. 483.

<sup>5</sup> O CONSEA foi recriado pelo Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, para controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

<sup>6</sup> FAO, 2014.

realocadas para outro ente, inviabilizando o funcionamento do referido Sistema.

É de competência privativa do Presidente da República a iniciativa<sup>7</sup> de proposição de leis sobre criação e extinção de órgãos públicos e ministérios, bem como reestruturação do Governo Federal<sup>8</sup>. As medidas provisórias são atos normativos com força de lei e, em razão do caráter de relevância e urgência, podem ser editados pelo Poder Executivo. Entretanto, para garantir a separação de poderes<sup>9</sup>, as medidas provisórias precisam ser submetidas ao Congresso Nacional para sua conversão em lei, rejeição ou alteração, preservando a constitucionalidade da inovação legislativa para evitar violação aos direitos e garantias fundamentais, normas de aplicação imediata<sup>10</sup>.

Este artigo busca contribuir com análise do atual estado da arte sobre a constitucionalidade da Medida Provisória n. 870/2019 e assumindo como hipótese narrativa de que a extinção das atribuições e competências do CONSEA Nacional, desconstrói e prejudica o Direito Humano à Alimentação Adequada, o que afeta sobremaneira a ideia de justiça de Amartya Sen, construída a partir do debate público e valorização das capacidades humanas. Neste aspecto, os direitos sociais, prestados pelo Estado, constituem um importante instrumento que confeririam bem-estar social à população e proporcionariam perspectivas reais para a mudança, inclusive vislumbrando o direito à alimentação de modo humanizado, com ética.

A Medida Provisória n.870 deve ser analisada a partir da revisão bibliográfica crítica das obras, de Amartya Sen, *Desenvolvimento como Liberdade*<sup>11</sup>, *A Ideia de Justiça*<sup>12</sup> e *As Pessoas em Primeiro Lugar*<sup>13</sup> e análise dos documentos públicos produzidos na tramitação da Medida Provisória n. 870, no período de janeiro a maio de 2019. Discutiremos os pilares da Teoria de Justiça de Amartya Sen, que nos ajudará a entender melhor como o Direito Humano à Alimentação Adequada deve anteceder ao constructo teórico do Direito Constitucional da Alimentação, aprovado tão tardiamente no Brasil.

<sup>7</sup> BRASIL, 1988, art. 61, § 1o, II, “e”.

<sup>8</sup> BRASIL, 1988, art. 84, inciso VI.

<sup>9</sup> BRASIL, 1988, art. 60 § 4º, inciso III.

<sup>10</sup> BRASIL, 1988, art. 5º § 1º.

<sup>11</sup> SEN, 2010a.

<sup>12</sup> SEN, 2011.

<sup>13</sup> SEN, 2010b.

**Definir justiça como equidade pressupõe que os indivíduos não sejam influenciados por “interesses em próprio benefício ou prioridades pessoais ou excentricidades ou preconceitos.**

## 1. TEORIAS MODERNAS DE JUSTIÇA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

A concepção de justiça não tem um conteúdo definido, variando no tempo, no espaço, no contexto social e na perspectiva interpretativa. Por centena de anos, ao tentar definir o conceito de justiça, os estudiosos “buscaram fornecer uma base intelectual para partir de um senso geral de injustiça e chegar a diagnósticos fundamentados específicos de injustiças e, partindo destes, chegar às análises de formas de promover a justiça.”<sup>14</sup>

Duas grandes correntes de teorias modernas<sup>15</sup> se formam para a sua conceituação: justiça como equidade (*fairness*) e justiça do bem-estar (*welfare*), sendo que cada uma das correntes possui uma série de diferentes teorias para explicar o tema, com perspectivas diferenciadas.

A primeira corrente, justiça como equidade, possui três perspectivas<sup>16</sup>: a primeira, “Utilitarista”, desenvolvida por John Stuart Mill, Henry Sidgwick e Jeremy Bentham, cuja perspectiva era limitada às utilidades produzidas e a justiça estava ligada a ideia da busca pela felicidade; a segunda, a “Liberal”, cujo maior expoente é John Rawls, propõe a retomada do contrato social, numa situação hipotética do ponto original no qual os indivíduos, livres e iguais, escolheriam um conjunto de princípios de justiça, ainda que sob o véu da ignorância, na qual seus representantes fariam a escolha e cujas instituições seriam justas e ideais, regulando a distribuição de direitos, deveres e demais bens sociais e, por fim, a “Libertária”, representada por Robert Nozick e Friederich Hayek, que apesar de adotarem a via institucional transcendental, defendendo a necessidade, por razões de justiça, de garantir as liberdades individuais, incluindo os direitos de propriedade, livre-troca, livre transferência e livre herança, contenta-se em exigir que todos os direitos libertários sejam satisfeitos. Percebe-se que há uma limitação do papel do Estado nas áreas sociais para proteção dos direitos fundamentais e aumento das liberdades de mercado.

Definir justiça como equidade pressupõe que os indivíduos não sejam influenciados por “interesses em próprio benefício ou

<sup>14</sup> SEN, 2011, p.35.

<sup>15</sup> NEVES, 2013.

<sup>16</sup> SEN, 2010a.

prioridades pessoais ou excentricidades ou preconceitos. Pode ser amplamente vista como uma exigência de imparcialidade.”<sup>17</sup>, seja imparcialidade aberta, que depende de um “espectador imparcial”<sup>18</sup> fora do grupo que seja justo e que não tenha interesses pessoais, ou imparcialidade fechada, adotado por Rawls, em que os juízos imparciais não permitem que “nenhum outsider”<sup>18</sup> tenha envolvimento no procedimento contratualista.

É na imparcialidade aberta que se identificam os direitos básicos, “incluindo a importância de salvaguardar as liberdades civis e políticas elementares, não necessitam ser subordinadas à cidadania e nacionalidade, e não podem ser institucionalmente dependentes de um contrato social derivado nacionalmente”<sup>19</sup>. A contrário senso, adotando-se a imparcialidade fechada haverá a exclusão de pessoas que não pertencem ao grupo, mas que poderão ser afetadas.

Nesta perspectiva, a escolha das instituições para a estrutura básica da sociedade, bem como a determinação de uma concepção política da justiça, “o que, Rawls supõe, correspondentemente influenciará os comportamentos individuais em conformidade com essa concepção partilhada”<sup>20</sup>.

É na reformulação dos princípios de justiça de John Rawls, fundado numa sociedade cooperativa e bem ordenada, que surge a necessidade de proteção das necessidades básicas dos cidadãos para o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. O direito ao mínimo existencial é anterior ao direitos fundamentais, “ao menos à medida que a satisfação dessas necessidades seja necessária para que os cidadãos entendam e tenham condições de exercer de forma fecunda esses direitos e liberdades”<sup>21</sup>

Para Thadeu Weber<sup>22</sup>, o liberalismo político de Rawls engloba o mínimo existencial como ponto de partida, incluindo “a satisfação de condições materiais básicas para uma vida digna, tais como saúde, alimentação e habitação”. No entanto, o mesmo autor trabalha que, do ponto de vista teórico, o mínimo pode ser relativizado, devendo

<sup>17</sup> SEN, 2011, p.84.

<sup>18</sup> SEN, 2011, p.153.

<sup>19</sup> SEN, 2011, p.174-175.

<sup>20</sup> SEN, 2011, p. 86

<sup>21</sup> RAWLS, 2000, p.49.

<sup>22</sup> WEBER, 2013, p. 204.

**As potencialidades humanas devem ter relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas, pois exercem papel indireto através da influência da mudança social e na produção econômica.**

ser considerado os aspectos culturais de cada nação, além das condições econômicas e sociais locais”<sup>23</sup>.

Emerique<sup>24</sup> ensina que o “mínimo existencial constitui um conjunto de prestações e garantias asseguradas ao indivíduo e comunidades, que são indispensáveis para a sua existência e de sua família em condições dignas”.

A segunda corrente entende justiça como bem-estar social, tendo duas perspectivas: a igualitária, representada por Ronald Dworkin, na qual a distribuição de riquezas deve refletir a escolha das pessoas, pois distribuição idêntica não significaria distribuição justa e, a perspectiva capacitária, desenvolvida por Amartya Sen, reconhecendo a desigualdade e a diversidade como pontos de partida, entendendo que as variáveis anteriores do bens primários (Rawls), recursos (Dworkin) e renda real são instrumentos para a realização do bem comum e meios para a liberdade. A abordagem da capacidade está “particularmente interessada em transferir esse foco sobre os meios para a oportunidade de satisfazer os fins e a liberdade substantiva para realizar esses fins arrazoados”.<sup>25</sup>

Neste contexto, o “foco sobre a vida real na avaliação da justiça, tem muitas implicações de longo alcance para a natureza e o alcance da ideia de justiça”<sup>26</sup>, fundada na racionalidade argumentativa e na análise imparcial.

As potencialidades humanas devem ter relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas, pois exercem papel indireto através da influência da mudança social e na produção econômica.

Para Amartya Sen<sup>27</sup>, as liberdades individuais têm pelo menos dois aspectos importantes: as oportunidades, correspondendo à existência de alternativas ou opções de escolha dos indivíduos, e o aspecto dos processos, que engloba todas as circunstâncias, contextos, instituições que permitem o indivíduo escolher.

Ainda, a privação de uma liberdade, necessariamente, implica na privação de outras. A ausência de liberdades substantivas se relaciona

<sup>23</sup> WEBER, 2013.

<sup>24</sup> EMERIQUE, 2016a, p.686

<sup>25</sup> SEN, 2011, p. 268.

<sup>26</sup> SEN, 2011, p.13

<sup>27</sup> SEN, 2010a.

à pobreza econômica, que retira dos indivíduos a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição adequada e satisfatória, de acordo com os costumes locais. Pode também vincular-se à carência de serviços públicos e assistência social ou, ainda, pode resultar em negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários, restringindo a liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Sen<sup>28</sup> destaca que, num espaço democrático, a conceituação de necessidades econômicas depende crucialmente de discussões e debates públicos abertos, dentro da liberdade política e dos direitos civis básicos, havendo clara inter-relação instrumental e construtiva entre liberdade política (como expansão da capacidade de participação social e política) e satisfação de necessidades econômicas.

O desenvolvimento depende do alargamento das capacidades e liberdades humanas, em um processo de ampliação de escolhas pessoais para viver plenamente a vida, sendo os indivíduos considerados agentes e beneficiários ativos e livres deste processo para atingir todos equitativamente. O direito à alimentação, como os demais direitos sociais, vistos como oportunidades sociais e liberdades instrumentais, é que vão promover a liberdade substantiva de buscar uma vida melhor.

Outra questão de destaque são os direitos humanos e os imperativos globais. “Há algo muito atraente na ideia de que qualquer pessoa, em qualquer lugar no mundo, independentemente de nacionalidade, local de domicílio, cor, classe, casta ou comunidade, possui alguns direitos básicos que os outros devem respeitar.”<sup>29</sup>

Os direitos sociais e econômicos foram acrescentados em data relativamente recente aos direitos humanos, enfatizando o aumento das responsabilidades em escala mundial. Neste diapasão, a “política mundial de justiça na segunda metade do século XX passou a se envolver cada vez mais com esses direitos de segunda geração”<sup>30</sup>.

O Direito Humano à Alimentação Adequada foi inicialmente previsto no art. XXV da Declaração de Direitos Humanos, como padrão

<sup>28</sup> SEN, 2010a

<sup>29</sup> SEN, 2011, p.390

<sup>30</sup> SEN, 2011, p.415

**O Direito Humano à Alimentação Adequada está intrinsecamente ligado ao mínimo existencial para vida com qualidade e à verdadeira liberdade. Na sua ausência, não há exercício de qualquer outro direito civil ou político, sendo, portanto, o pilar primeiro dos direitos humanos a ser garantido.**

de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação. Nesta época, a segurança alimentar foi tratada, quase que hegemonicamente, como insuficiência de disponibilidade de alimentos nos países pobres e, para garantir o direito à alimentação, seria necessário aumentar a produção com a utilização de agrotóxicos e mecanização da produção para sanar a fome no mundo, o que acabou por produzir diversas externalidades ambientais, sociais e econômicas<sup>31</sup>.

Ainda no âmbito internacional, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos<sup>32</sup>, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, prevê, no art. 11, que os Estados devem reconhecer o direito de toda pessoa a um nível adequado de vida para si e toda família, incluindo a alimentação, bem como o direito fundamental de estar protegida contra a fome, devendo o Estado-membro adotar, individualmente, programas concretos para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, além da difusão de princípios de educação nutricional e aperfeiçoamento dos regimes agrários sustentáveis.

Os direitos humanos passaram a ser entendidos como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização a partir da Convenção de Viena<sup>33</sup>, concebendo caráter complementar, além de fortalecimento, expansão e acumulação de tais direitos. Essa interdependência ocorre de tal forma que somente haverá efetividade dos direitos civis e políticos se houver reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, ou seja, não há direito à liberdade sem que haja direito à igualdade, não há liberdade quando a justiça social se faz ausente.

O Direito Humano à Alimentação Adequada está intrinsecamente ligado ao mínimo existencial para vida com qualidade e à verdadeira liberdade. Na sua ausência, não há exercício de qualquer outro direito civil ou político, sendo, portanto, o pilar primeiro dos direitos humanos a ser garantido. O Direito à Alimentação não está ligado somente à produção de alimentos, mas também há questões que desempenham papel fundamental como “a desigualdade, os níveis

<sup>31</sup> ABRANDH, 2013.

<sup>32</sup> O Brasil tornou-se membro do referido Pacto em 24 de janeiro de 1992, sendo incorporado à legislação nacional pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992.

<sup>33</sup> PIOVESAN, 2013.

de renda da população mais desfavorecida, a estabilidade de sua renda e os circuitos de comercialização de alimentos”<sup>34</sup>.

Ao passo que não se pode ponderar somente questões econômicas no desenvolvimento. A ética na concessão do direito à alimentação deve ser apreciada como norteadora dos valores sociais determinantes dos comportamentos dos indivíduos para a preservação da dignidade da pessoa humana, não havendo nenhum outro valor social que possa ser sobreposta. Sen entende que “a economia deveria estar à serviço da ética, sob a orientação de códigos éticos. Ela deveria garantir o desenvolvimento do ser humano dentro da dignidade”<sup>35</sup>.

Do ponto de vista ético, é totalmente inadmissível ter valor mais importante do que a vida, devendo-se conservar a igualdade de oportunidades e a igualdade real, cujos valores devem ser construídos a partir de processos educacionais sistemáticos.

Para Antunes Rocha, a dignidade é “o pressuposto da ideia da justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento. Por isso é que a dignidade humana independe de merecimento pessoal ou social”<sup>36</sup>. É, portanto, inerente à vida, constituindo-se um direito pré-estatal. Nesta linha, os direitos sociais, prestados pelo Estado, constituem um importante instrumento que confere bem-estar social à população e que proporciona perspectivas reais para a mudança dessa realidade, desde que haja empoderamento dos sujeitos<sup>37</sup>.

O fortalecimento das políticas sociais é medida necessária para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, compreendendo-se a vertente de acesso à disponibilidade de alimento em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares e nutricionais, aliada à perspectiva de condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, aperfeiçoamento de iniciativas, já que a perspectiva da privação de liberdade está intimamente arraigada aos problemas sociais, políticos e econômicos.

<sup>34</sup> SEN, 2010b, p.184.

<sup>35</sup> SEN, 2010b, p. 206.

<sup>36</sup> ANTUNES ROCHA, 2001, p.51

<sup>37</sup> SEN, 2011.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DOS DIREITOS HUMANOS E O DESENVOLVIMENTO HUMANO A PARTIR DA LIBERDADE

O Século XX é marcado pela consolidação da democracia em diversas sociedades. Após a Segunda Guerra Mundial, em reação ao desprezo e desrespeito pelos direitos humanos que resultaram em atos bárbaros, criou-se a Organização das Nações Unidas, na Conferência de São Francisco, em 1945, inserindo a temática da universalização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem qualquer distinção. Como o rol de direitos essenciais não constaram na Carta da ONU, em 10 de dezembro de 1948, foi adotada e proclamada a Declaração Universal de Direitos Humanos, composta de trinta artigos, enumerando os direitos políticos e liberdades civis, bem como direitos econômicos, culturais e sociais.<sup>38</sup>

No preâmbulo da Declaração, os povos das nações unidas reafirmaram a fé nos direitos fundamentais do ser humano, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos, para promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla.<sup>39</sup>

Em junho de 1993, a II Conferência Internacional de Direitos Humanos, que culminou com promulgação da Declaração de Viena, assinada e ratificada pelo Brasil, legitimou a noção de indivisibilidade dos direitos humanos, devendo ser aplicado aos direitos civis, econômicos, políticos, sociais e culturais. Os Estados signatários passaram a reconhecer a necessidade de promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, questão prioritária na comunidade internacional. Ainda enfatizam os direitos de solidariedade, ao desenvolvimento, aos direitos ambientais e ao direito à paz<sup>40</sup>.

Os direitos humanos “são declarações éticas realmente fortes sobre o que deve ser feito. Elas exigem imperativos e indicam que é preciso fazer alguma coisa para concretizar essas liberdades reconhecidas e identificadas por meio deste direito”<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> RAMOS, 2017.

<sup>39</sup> ONU, 1999

<sup>40</sup> PIOVESAN, 2013

<sup>41</sup> SEN, 2011, p. 392-93

**A expansão da liberdade é o fim e o meio para o desenvolvimento na medida em que elimina privações de liberdades substanciais que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente, muitas vezes restringida pelas condições sociais, econômicas e políticas.**

Em que pese o avanço na consecução de liberdades políticas e dos direitos humanos, a visão de desenvolvimento estava fundamentada em interesses econômicos, auferidos pelo “crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas individuais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social”<sup>42</sup>, mesmo que isso significasse a concentração de renda, desigualdades sociais e diversas outras mazelas.

Amartya Sen sublinha que o contexto social é de um mundo de privações<sup>43</sup>, especialmente de necessidades essenciais não satisfeitas, persistência da pobreza, fomes coletivas e crônicas, violações de liberdades formais básicas, ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade da vida social e econômica, sendo que a superação desses problemas é a parte central do desenvolvimento.

A fome transcende os aspectos biológicos do corpo, sendo produzida pelo contexto de exclusão social<sup>44</sup> e de dominação política e econômica. A fome pode “manifestar-se como um ente do mal para significar a aflição crônica do desemprego, da falta de dinheiro para o leite das crianças, além de diversos outros condicionantes sociais.”<sup>45</sup>. Há, inexoravelmente, a desvalorização do sujeito perante a sociedade, e esse cenário produz exclusão social e um sentimento de baixa auto estima em que se agravam as condições de protagonismo no processo de conquistar a própria cidadania, razão pela qual não se pode conceber o conceito de liberdade substantiva ligado à ideia de se “escolher o seu modo de vida” e o futuro de existência e pertencimento no mundo.

Para Sen, “muitas privações e violações de direitos humanos, de fato, assumem a forma da exclusão de prerrogativas individuais elementares que deveriam ser dadas como certas, como o acesso à justiça ou à liberdade de expressão.”<sup>46</sup> A expansão da liberdade é o fim e o meio para o desenvolvimento na medida em que elimina privações de liberdades substanciais que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente, muitas vezes restringida pelas condições sociais, econômicas e políticas.

<sup>42</sup> SEN, 2010a, p.16

<sup>43</sup> SEN, 2010a, p.9

<sup>44</sup> FREITAS, 2003.

<sup>45</sup> FREITAS, 2002, p.67

<sup>46</sup> SEN, 2010b, p.33.

Ainda distingue dois tipos de liberdades<sup>47</sup>: a substantiva e a instrumental. As liberdades substantivas, ou constitutivas, são entendidas como as capacidades elementares de evitar privações, bem como as liberdades instrumentais correspondem a liberdade de viver do modo como bem desejarem, compreendendo as oportunidades econômicas, liberdade política, facilidade social, garantia de transparência e segurança protetora.

Assim, necessário reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate às privações, na medida em que há um caráter de complementariedade entre a condição de agente dos cidadãos – centrado na liberdade individual para lidar com as privações - e a limitação imposta pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas que, inexoravelmente, influenciam o grau e o alcance da liberdade individual. O desenvolvimento estaria intimamente ligado à ampliação das capacidades individuais, com fortalecimento das liberdades, para que os indivíduos tenham a qualidade de vida que desejam, respeitando os valores éticos universais.

Sen traz algumas considerações para que haja o desenvolvimento humano com a expansão das liberdades<sup>48</sup>: uma análise integrada das liberdades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma multiplicidade de instituições (Estado, mercado, sistema legal, mídia, atores sociais), em um espaço democrático e, especialmente, a condição de agente livre e ativo. Nesta perspectiva, no espaço democrático, as liberdades civis e políticas incentivam capacidades básicas, como a capacidade de participação política e social, em um espaço aberto à discussão, exercendo papel instrumental na medida em que os integrantes da sociedade expressam e defendem suas reivindicações políticas, podendo fazer oposição sem perseguição, exigindo ações públicas apropriadas e contribuindo para a criação de valores e normas. Neste contexto, os valores podem ser entendidos como reflexos das liberdades e, quanto mais são importantes, acabam por constituir direitos humanos.

A liberdade torna-se “valiosa por pelo menos duas razões diferentes. Em primeiro lugar, mais liberdade nos dá mais *oportunidade* de

---

<sup>47</sup> SEN, 2010a.

<sup>48</sup> SEN, 2010a.

**No contexto atual de internacionalização dos direitos humanos, contemplar desenvolvimento econômico já não responde aos anseios sociais.**

buscar nossos objetivos”<sup>49</sup> Essa destreza do indivíduo está relacionada em realizar o que é valorizado. “Em segundo lugar, podemos atribuir importância ao próprio processo de escolha”<sup>48</sup>, ou seja, livre de coações ou restrições, podendo decidir por si mesmo.

O ideal de justiça defendido por Amartya Sen, busca a justiça no bem-estar dos indivíduos, conectadas ao modo como as pessoas vivem, a partir da racionalidade e argumentação pública, tendo como exigência a imparcialidade e a objetividade para análise de um valor atingido.

Deste modo, a justiça de um ato<sup>50</sup> deve ser medida pela capacidade de promover liberdades, ou seja, a capacidade de poder levar o tipo de vida que valoriza, avaliada pela alternativa da culminação ou através de uma abordagem que considere o processo de escolha envolvido. Então, só haverá progresso se houver aumento dos graus de liberdade, compreendendo as “reais opções de que dispõe cada ser humano para desenvolver todas as suas potencialidades”<sup>51</sup>.

Neste âmbito, Amartya Sen retoma a valorização do papel da saúde pública ao afirmar que a “saúde é uma meta prioritária em si, mas, ao mesmo tempo, o pilar estratégico para que haja uma verdadeira liberdade”<sup>50</sup>, constituindo-se como indicador determinante para auferir os avanços sociais. Logo, as liberdades e capacidades que podem ser exercidas dependem da realização em saúde e o desempenho nacional deve compreender a qualidade da população de um país, representada pelos níveis de saúde e educação.

O estudo do Direito Humano à Alimentação Adequada perpassa sobre várias questões, inclusive repensando os melhores critérios para definir desenvolvimento, pensando políticas públicas sociais em que haja efetiva condições de ampliar a cidadania.

No contexto atual de internacionalização dos direitos humanos, contemplar desenvolvimento econômico já não responde aos anseios sociais. Para Amartya Sen, pensar no desenvolvimento humano como capacidades crescentes de ser e fazer aquilo que valorizam é expandir o horizonte da liberdade dos cidadãos. As pessoas devem ser o foco, e não os meios para obtenção dos estilos de vida – como a renda.

<sup>49</sup> SEN, 2011, p.262.

<sup>50</sup> SEN, 2011.

<sup>51</sup> SEN, 2010b, p. 140.

Sen ainda traz críticas à construção do conceito de direitos humanos que devem nortear as contribuições às políticas públicas sociais para a alimentação<sup>52</sup>: Crítica da legitimidade, pois entende que os seres humanos não nascem com direitos, mas são adquiridos pela legislação; a Crítica da Coerência, ao afirmar que a todo direito corresponde um dever, ou seja, se uma pessoa tem o direito, tem que existir alguma instância que o proporcione; e a Crítica cultural, que contempla os direitos humanos como pertencentes ao domínio da ética social. Logo, a autoridade moral dos direitos humanos depende da natureza de éticas aceitáveis. Contudo as éticas não são universais, razão pela qual os direitos humanos também não.

Em que pese as críticas de Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser focado no indivíduo e na construção de condições de validade dos direitos humanos na medida em que repensa as várias relações econômicas, sociais e políticas sob a perspectiva de valorização do indivíduo - objetivando aumentar as liberdades para aumentar as condições de escolha e obter melhor qualidade de vida. Afastar as privações de liberdade, quais sejam, a pobreza e a tirania, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, é o objetivo fim do desenvolvimento.

Há uma correlação direta entre renda, pobreza e desigualdade<sup>53</sup>, sob a abordagem das capacidades, proposta por Amartya Sen. O aumento da renda se torna um meio para aumentar as capacidades de escolhas, que promovem o bem-estar. Por outro lado, os aspectos da pobreza e das desigualdades devem ser pensados não somente como resultados econômicos (baixa renda), mas a partir da exclusão das privações das capacidades básicas de transformação da renda em funcionamentos valorosos (bem-estar), pois em situações desfavoráveis, há uma redução desta capacidade de transformação, construindo um verdadeiro ciclo vicioso da pobreza em que as privações das capacidades se autorreforçam.

<sup>52</sup> SEN, 2010a, p. 292-298

<sup>53</sup> IPEA, 2012

### 3. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Para introduzir a temática do Direito Humano a Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar no contexto brasileiro, vale lembrar o percurso das Políticas Sociais pós-constituinte e os processos de criação de instâncias de participação social como os Conselhos de Direitos no âmbito da Saúde e da Nutrição. Observa-se pela digressão histórica que foi no contexto da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, em Brasília, que foi aprovado a Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8080/90), criando o Sistema Único de Saúde (SUS) iniciando no âmbito da Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição no Conselho Nacional de Saúde uma primeira compreensão de que o Direito a Alimentação fazia parte do direito social a Saúde. Foi com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição que foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, ambos ligados ao Ministério do Planejamento<sup>54</sup>.

Em 1988 foi promulgada a Constituição Federal Brasileira, institucionalizando um processo político democrático no Brasil, com a incorporação de diversos direitos e garantias fundamentais e definindo a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa. Em 1990, com a globalização e o neoliberalismo econômico direcionado para as políticas públicas, houve poucas estratégias para subsidiar o abastecimento de alimentos. A estratégia de política compensatória<sup>55</sup> para a população carente não contemplou o enfrentamento real da fome, o que obrigou os pequenos agricultores ao êxodo rural.

Em 1992, sob a pressão dos integrantes do Congresso Nacional e da sociedade civil, o presidente Fernando Collor sofre *impeachment*, assumindo o vice Itamar Franco. O Movimento pela Ética na Política<sup>56</sup> incentiva o novo governo a dar prioridade no combate à fome no país, criando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), pelo Decreto n. 807/93, como “instância de

<sup>54</sup> ARRUDA, 2007.

<sup>55</sup> SOUZA, 2017

<sup>56</sup> CONSEA, 1995.

acompanhamento catalisadora de articulação intersetorial”<sup>57</sup>. Como desdobramento deste movimento, surge a “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, liderada pelo Sociólogo Herbert de Souza (Betinho) no intuito de sensibilizar e mobilizar a sociedade para as mudanças fundamentais visando transformar o contexto político, econômico e social do país, que conduziam à marginalização, à fome e à miséria.

Em 1995, já no governo Fernando Henrique Cardoso, o CONSEA foi extinto e incorporado ao Conselho Comunidade Solidária<sup>58</sup>, que previa a construção de redes de parcerias entre a sociedade civil e o governo, coordenando as áreas de habitação, saneamento e estímulo à geração de emprego e de renda.

Recriado em 2003<sup>59</sup>, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva, o referido Conselho assumiu a importante tarefa de não ser apenas um espaço institucional de diálogo do Governo com a sociedade, mas também de ser impulsionador da elaboração participativa do Projeto de Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional no país. O governo, ao lançar o programa Fome Zero, com mais de 30 programas complementares, para combater a fome e suas causas estruturais, geradoras de exclusão social, transforma a questão da fome numa questão social ética, ou seja, saiu de uma questão de saúde pública para se transformar em questão de Estado e de justiça, tendo como lema “ O Brasil que come ajudando o Brasil que passa fome”<sup>60</sup>.

No mesmo ano, criou-se o programa Bolsa Família<sup>61</sup>, sendo um programa de transferência de renda sob condicionantes, ou seja, a ajuda financeira às famílias pobres e extremamente pobres que tenham em sua composição gestantes e crianças e adolescentes de até 17 anos. Em contrapartida, as crianças e adolescentes são mantidas na escola e as gestantes devem fazer acompanhamento de saúde, visando quebrar o ciclo vicioso e intergeracional da pobreza.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> ARRUDA, 2007, p.324

<sup>58</sup> SILVA, 2014.

<sup>59</sup> O CONSEA foi recriado pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, como órgão de assessoramento da Presidência da República.

<sup>60</sup> SEN, 2010b, p.195

<sup>61</sup> O programa bolsa família foi criado pela Medida Provisória n.132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei Federal n.10.836, de 09 de janeiro de 2004

<sup>62</sup> PIRES, 2013.

Em 15 de setembro de 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) foi criado pela Lei n. 11.346, objetivando assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada e reconhecendo, no seu art. 3º, que a segurança alimentar e nutricional somente será obtida com a realização do direito de todos à aquisição de alimentos de qualidade, de modo regular e permanente, em quantidade suficiente, sem afetar o acesso a outras necessidades primordiais, “tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”<sup>63</sup>. O direito à alimentação adequada, inscrito no art. 2º da referida lei, passa a ser entendido como “direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal,”<sup>64</sup> sendo obrigação estatal adotar as políticas e ações para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população.

O direito à alimentação foi introduzido expressamente pela Emenda Constitucional (EC) n. 64, de 04.02.2010, no art. 6º, dentre os direitos sociais, e teve sua tramitação iniciada no Senado no ano 2001, com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 21, de relatoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE). Entretanto, já era reconhecido de forma implícita como decorrente de outros direitos, como direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana.

Na justificativa do projeto<sup>65</sup>, o senador Valadares ressalta que, segundo o relator especial da ONU sobre alimentação, Jean Zingler, há um genocídio silencioso não motivado por produção insuficiente. A invisibilidade da fome no mundo desenvolvido é uma fatalidade indignante, matando mais de 100 mil pessoas por dia, pois a comida só era ofertada para àqueles que podem pagar. As principais causas da fome identificadas eram a desigualdade de riqueza, o enquadramento de uma necessidade vital em regras de oferta e procura determinadas por uma Bolsa Mercantil de Chicago, a corrupção e ditaduras que usavam o alimento como arma de guerra (Afeganistão e Palestina), a drenagem dos recursos para pagamento da dívida e a detenção de patentes universais por empresas agroalimentares.

<sup>63</sup> BRASIL, 2006, art.3º.

<sup>64</sup> BRASIL, 2006, art.2º.

<sup>65</sup> BRASIL, 2001.

**Na realidade brasileira, identificou-se que um terço da população era malnutrida e 9% das crianças morriam antes de completar um ano.**

Na realidade brasileira, identificou-se que um terço da população era malnutrida e 9% das crianças morriam antes de completar um ano.

Nas últimas décadas, o Brasil “ampliou significativamente o alcance das suas políticas públicas com programas de alcance universal e com mecanismos de controle, assessoria e empoderamento dos sujeitos”<sup>66</sup>. Entretanto, a lógica a ser utilizada pelas políticas públicas deve-se afastar do discurso humanitário de ajuda e assistência, que se torna instrumento de barganha eleitoral e sem caráter de continuidade nos governos, para provimento de direitos, com aumento das capacidades e empoderamento dos sujeitos<sup>67</sup>. Com isso, a construção da política deve estar atrelada ao aumento das capacidades para que haja maiores liberdades de escolha.

O combate à Fome enseja excluir a privação de alimentos à população, mas também promover as liberdades instrumentais. Entretanto, não há como desconectar o indicador da pobreza e da extrema pobreza com relação à segurança alimentar e nutricional, pois, no Brasil, e, em muitos países, a ausência de renda é o principal fator que impede os indivíduos de terem acesso aos alimentos, por uma injusta distribuição.<sup>68</sup>

O Decreto n. 7272, de 25 de agosto de 2010, que regulamenta a Lei n. 11.346/06, cria a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), focados na promoção de programas de oferta de alimentos, transferência de renda, educação, fortalecimento da agricultura familiar, aquisição governamental de alimentos, preços mínimos, acesso à terra, acesso à água de qualidade para consumo e produção, segurança alimentar dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, segundo o relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). A estratégia de combate à fome que resultou na redução da subalimentação e desnutrição foram ocasionados por: aumento da oferta de alimentos em 10 anos, com aumento da disponibilidade de alimentos; acréscimo da renda dos mais pobres

<sup>66</sup> ZAMBAM, 2017, p.62.

<sup>67</sup> EMERIQUE, 2016b.

<sup>68</sup> BRASIL, 2017.

com crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos; Programa Bolsa Família abarcando 14 milhões de famílias; merenda escolar para 43 milhões de crianças e jovens com refeições e Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>69</sup>.

A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em novembro de 2015, trouxe algumas prioridades de políticas sociais<sup>70</sup>: Sistema Alimentar com produção agroecológica, acesso à terra e ao território como condição inerente ampliação de ambientes favoráveis à alimentação saudável nas escolas, locais de trabalho, locais de lazer, incentivando o acesso a alimentos de qualidade; fomento a sistemas alimentares baseados na transição agroecológica; fortalecimento de compras públicas da agricultura familiar, especialmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); preocupação com a disponibilidade hídrica, revitalização de bacias e nascentes e reconhecimento do protagonismo da mulher e a necessidade de melhorar o seu acesso às políticas públicas.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>71</sup> realizada pelo IBGE, entre os anos de 2014 a 2015, utilizando-se a linha de pobreza definida pelo Decreto n. 8.232/ 2014, denotam um leve aumento da pobreza (aumento de 6,4% para 6,6%) e de extrema pobreza (de 2,5% para 2,7%). Em 2016, com base no Decreto n. 8.794, a taxa de extrema pobreza (renda até R\$85 reais) sofreu novo acréscimo para 4,2% e de pobreza (renda per capita de R\$85 a R\$170 reais) aumentou para 4,3%.

O relatório do “Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo (SOFI) 2018”<sup>72</sup>, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, destaca que o quadro de insegurança alimentar tem aumentado no mundo, passando de 10,7%, (representando 783,7 milhões de pessoas), para 10,9% da população mundial (820 milhões), em 2017, ou cerca de uma pessoa a cada nove no mundo. Na América Latina e Caribe houve um aumento

<sup>69</sup> BRASIL, 2014.

<sup>70</sup> BRASIL, 2017.

<sup>71</sup> BRASIL, IBGE, 2018.

<sup>72</sup> FAO, 2018.

para 39,3 milhões, acréscimo de 400 mil desde 2016. A desnutrição e a insegurança alimentar grave parecem estar aumentando em quase todas as sub-regiões da África, assim como na América do Sul. Portanto, os índices revelam que há um afastamento da meta do cumprimento da meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 - Fome Zero até 2030.

Em que pese o recente relatório, não colocar o Brasil no mapa da fome – países com mais de 5% da população em situação de insegurança alimentar – a aproximação deste índice causa preocupação, já que o país passa por uma instabilidade, com alta do desemprego, avanço da pobreza, corte de beneficiários do bolsa família e congelamento dos gastos públicos por até 20 anos, com a edição da Emenda Constitucional n. 95.

Outro índice preocupante, segundo os dados do PNAD contínua<sup>73</sup>, é a taxa de desocupação, que no trimestre fechado em outubro de 2018, foi de 11,7%, com aproximadamente 12,4 milhões de desempregados. No trimestre anterior, entre maio e julho de 2018, a taxa ficou em 12,3%, ou 12,8 milhões de desempregados. A redução na taxa é explicada pelo aumento da informalidade (acréscimo de 1,9%, correspondendo a 23.496 trabalhadores por conta própria) e contratações no período das eleições. As políticas de austeridade no país causam receio de retorno ao mapa da fome, bem como do declínio das condições de vida da população, especialmente aumento da pobreza, desigualdades e fome.

#### 4. CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Em um Estado Democrático de Direito, a cidadania é exercida pela participação contínua da sociedade civil na atuação política estatal a fim de garantir o respeito à soberania popular<sup>74</sup>, exercida pelo sufrágio universal, voto direto e secreto mediante referendo, plebiscito e iniciativa popular<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> BRASIL, IBGE, 2018.

<sup>74</sup> MORAES, 2018.

<sup>75</sup> BRASIL, 1988, art. 14.

**A conquista e o exercício da cidadania, se faz por meio da conscientização da participação política. A noção de povo como titular da soberania guarda relação com a própria noção de poder constituinte.**

A história política do país<sup>76</sup> demonstra a capacidade do povo de se organizar e lutar pelos seus direitos, variando a forma e a intensidade de acordo com os usos e costumes de cada época. Após o golpe militar da década de 60, os mecanismos de controle público foram eliminados, não contemplando estratégia de participação popular, e o Congresso não participava das discussões sobre a definição das políticas sociais. A partir dos anos 80, as manifestações populares se intensificam, com a recriação da UNE, nascimento da CUT e do MST, dando origem a um período de lutas sociais.

A Constituição Federal de 1988 é fruto de uma construção participativa da sociedade civil, que por meio de proposta de garantia de iniciativa popular, audiências públicas realizadas na esfera das subcomissões temáticas e a apresentação de 122 emendas populares reunindo mais de doze milhões de assinaturas, culminaram no Projeto de Constituição, sob a presidência do Deputado Bernardo Cabral<sup>77</sup>. O texto contemplava a possibilidade de uma ampla revisão constitucional, introduzindo dois artigos no Ato das Disposições Transitórias, por meio de plebiscito para definição da forma e do sistema de governo, bem como a realização de uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição, com mecanismos de participação no processo decisório nas esferas de governo e estabelecendo conselhos gestores de políticas públicas<sup>78</sup>.

A conquista e o exercício da cidadania, se faz por meio da conscientização da participação política. A noção de povo como titular da soberania guarda relação com a própria noção de poder constituinte. A soberania popular deve ser compreendida na dupla perspectiva, “significando, em síntese, que tanto a titularidade quanto o exercício do poder estatal, incluindo a assunção de tarefas e fins pelo Estado e a realização das tarefas estatais, podem sempre ser reconduzidas concretamente ao povo”<sup>79</sup>, para que a proposição e a execução das ações programáticas sejam realizadas coletivamente.

Forma-se, então, a necessidade de mecanismos participativos efetivos e livres para ocupação de espaços na construção, implementação,

<sup>76</sup> ROCHA, 2008.

<sup>77</sup> SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018.

<sup>78</sup> Segundo Rocha (2018, p.136), são exemplos de sistemas de gestão democrática na Administração Pública prevista na constituição: Art. 29, XII; Art. 206, VI e art.114,VI.

<sup>79</sup> SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2018, p.288

fiscalização e monitoramento das políticas públicas. “Todos os programas assistenciais do poder público deverão ser descentralizados, ter a participação obrigatória e no mínimo paritária da sociedade civil organizada em sua gerencia, para que haja efetiva construção da cidadania”<sup>80</sup>, transformando-a em uma arena de coordenação, aproximação e parcerias coletivas.

Pires e Vaz<sup>81</sup>(apud Isunza e Hevia<sup>82</sup>) destacam a existência de interseções entre Estado e sociedade nos processos públicos de tomada de decisão, fundados num tripé, qual seja, “as lutas sociais por autonomia, as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas e, por último, a busca por legitimidade nas decisões tomadas”.

A participação popular está inserida nos três poderes da República. No legislativo, nas audiências públicas; no judiciário, nas audiências públicas e *amicus curiae* e, por fim, no poder executivo por meio de conselhos, conferências, ouvidoria, mesa de negociação, comitês técnicos, dentre outras formas. No governo de Dilma Rousseff, é instituída a Política Nacional de Participação Social e o Sistema de Participação Social<sup>83</sup> cujo objetivo era articular e fortalecer os mecanismos e instancias democráticas de diálogo para atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil.

Portanto, a perspectiva da participação social é inerente ao Estado Democrático e, por conseguinte, também ao Direito Humano à Alimentação Adequada, pois decorre do postulado da dignidade da pessoa humana, que fornece a perspectiva que o alimento é essencial para a vida, constituindo-se direito ao mínimo existencial, preexistente a qualquer outro direito conquistado. O conceito de direito ao mínimo existencial é de extrema complexidade, mas pode ser entendido como “o direito à satisfação das necessidades básicas, ou seja, direito a objetos, atividades e relações que garantem a saúde e autonomia humana”<sup>84</sup>. Logo, para que o poder público pudesse respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social.

<sup>80</sup> CONSEA, 1995, p.145

<sup>81</sup> PIRES E VAZ, 2012, p.9

<sup>82</sup> PIRES E VAZ, 2012, apud ISUNZA, HEVIA, 2006.

<sup>83</sup> A política foi criada pelo Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014, permanecendo vigente até 11 de abril de 2019, quando foi revogada pelo Decreto n.9.759.

<sup>84</sup> LEIVAS, 2007, p.89.

A realização do direito à alimentação exigiu a elaboração de políticas públicas participativas<sup>85</sup>, articuladas e intersetoriais<sup>86</sup> dentro Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo a necessidade de fortalecimento e articulação das instâncias democráticas de diálogo com a sociedade civil.

Nos termos da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), o Sistema da Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) estava fundamentado em três pilares, quais sejam, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com as respectivas entidades congêneres nos Estados, municípios e Distrito Federal para facilitar o diálogo, convergência e estabelecimento de prioridades nas ações estatais, dando destaque à participação da sociedade civil, que exerce papel singular na preparação das Conferências Nacionais, bem como na composição majoritária do CONSEA Nacional, com dois terços e a presidência.

O CONSEA Nacional desempenha um importante lugar para debates públicos de participação e controle social, permitindo o recebimento de denúncias de violação do direito à alimentação adequada e, conseqüentemente, da redução da injustiça. Ademais, na luta pelo acesso e à qualidade no fornecimento dos alimentos, inclui-se outras políticas propulsoras adjacentes como o incentivo à produção orgânica e agroecológica, redução da utilização de agrotóxicos, acesso à água e reforma agrária. Por conseguinte, as políticas públicas “articulam a ação do governo à realização dos mandamentos constitucionais e à plena efetivação dos direitos fundamentais”<sup>87</sup>

Para Emerique<sup>88</sup>, na ótica de implementação dos direitos prestacionais sociais, “não se coaduna com nivelamentos que excluem determinados direitos ou diminuem as dimensões dos mesmos, até porque a postura acentua as desigualdades socioeconômicas”.

<sup>85</sup> Segundo o art. 8º, III, da Lei 11.346/06, a participação social é um princípio a ser seguido na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo.

<sup>86</sup> A intersetorialidade é diretriz do SISAN, estabelecida no o art. 9º, I, da Lei 11.346/06.

<sup>87</sup> EMERIQUE, 2016, p.71

<sup>88</sup> EMERIQUE, 2009, p.119-120.

A partir da abordagem das capacidades, Amartya Sen propõe pensar um sistema de pesos lexicais<sup>89</sup> capaz de valorar as diferentes liberdades. A participação social é um importante instrumento para a escolha de funcionamentos sociais relevantes, que podem ser objetos da política pública, ampliando a capacidade de todos, do ponto de vista de avaliação social.

## 5. A CONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA 870 PELO LEGISLATIVO

A medida provisória é inserida no texto da Constituição de 1988. Por utilização excessiva<sup>90</sup> por parte do poder executivo e, após uma longa tramitação de 6 anos, em 05.09.2001, foi votada e aprovada a PEC n. 1-B, de 1995 (n. 472/97, na Câmara dos Deputados), tendo sido promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 11.09.2001, a EC n. 32/2001, trazendo limites à edição das medidas provisórias.

Após a referida Emenda compete privativamente ao Presidente da República a iniciativa<sup>91</sup> de propor leis para a criação e extinção de órgão público e ministérios, podendo emitir medida provisória<sup>92</sup>, desde que haja urgência e relevância, condicionada à aprovação do Congresso Nacional, que deve analisar a inovação legislativa.

As Medidas provisórias são editadas<sup>93</sup> em caráter de urgência e relevância pelo Presidente da República, devendo ser submetidas, no prazo de 48 horas da Publicação<sup>94</sup>, ao Congresso Nacional no prazo de 60 dias, prorrogável por igual período, para sua aprovação e conversão em lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Na casa legislativa, é formada uma comissão mista de 12 Deputados e 12 Senadores, e igual número de suplentes, no prazo de 24 horas, elegendo-se o presidente e o relator, observando o critério de alternância entre as Casas para a presidência e relatoria.

<sup>89</sup> SEN, 2011, p.412.

<sup>90</sup> Segundo Lenza (2019, p.1079), no período de 05.10.1998 a 20.09.2001, “havia sido editado e reeditado o assustador número de 6.130 medidas provisórias, chegando algumas delas a levar quase sete anos sem aprovação”

<sup>91</sup> BRASIL, 1988, art. 61, § 1o, II, “e” e art.62.

<sup>92</sup> BRASIL, 1988, art. 84, inciso VI.

<sup>93</sup> As limitações materiais estão expressas do art.62 § 1º da Constituição Federal.

<sup>94</sup> A tramitação da Medida Provisória no Congresso Nacional é regulada pela resolução n. 1, de 2002 –CN.

Nos 6 primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão ser oferecidas emendas. Da análise da comissão mista, o relator emitirá um parecer, de caráter opinativo, avaliando os aspectos de urgência e relevância, bem como os aspectos materiais e constitucionais, para que sejam apreciados, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das casas do Congresso Nacional.

Caso não seja convertida em lei no prazo legal, haverá rejeição tácita, devendo o Congresso Nacional editar um decreto legislativo<sup>95</sup> para reger as relações jurídicas, pois o ato normativo perdeu a eficácia desde a sua edição, operando-se efeitos ex nunc.

No caso do Direito à Alimentação, como direito fundamental social, há uma limitação implícita decorrente dos Direitos Fundamentais. Sarlet<sup>96</sup> ensina que “o legislador além de obrigado a atuar no sentido da concretização do direito fundamental, encontra-se proibido (e nesta medida também está vinculado) de editar normas que atentem contra o sentido e a finalidade da norma de direito fundamental.”, protegendo o núcleo essencial dos direitos fundamentais tanto no aspecto material quanto organizativo, ou seja, não é possível desmontar a estrutura que sustenta administrativamente o direito sem que haja outra para realizá-lo. Ainda, “os direitos fundamentais podem ser considerados como parâmetro para a formatação das estruturas organizatórias e dos procedimentos”<sup>97</sup>.

Para Emerique<sup>98</sup>, ainda que seja “racional a regulamentação proposta pelo legislador ou pelo Poder Executivo, não pode piorar a situação de regulamentação do direito vigente, desde o ponto de vista do alcance e amplitude do seu gozo”.

Ainda, a proteção dada ao Direito à Alimentação não está ligado ao acesso aos alimentos em qualidade e quantidade, mas também abarca outras questões que desempenham papel fundamental como “a desigualdade, os níveis de renda da população mais desfavorecida, a estabilidade de sua renda e os circuitos de comercialização de alimentos”<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> BRASIL, 1988, art.62 § 3º, § 4º e § 5º

<sup>96</sup> SARLET, 2008, p.385.

<sup>97</sup> SARLET, 2008, p.212.

<sup>98</sup> EMERIQUE, 2009, p.118

<sup>99</sup> SEN, 2010b, p.184.

**A ética na concessão do direito à alimentação, com qualidade, deve ser considerada como norteadora dos valores sociais determinantes dos comportamentos dos indivíduos para a preservação da dignidade da pessoa humana, não havendo nenhum outro valor social que possa ser sobreposto a este.**

Em 01 de janeiro de 2019, sob o mandato do presidente Jair Messias Bolsonaro, é editada a Medida Provisória n. 870<sup>100</sup>, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, ignorando toda a proteção estrutural dos direitos fundamentais. Apesar de manter a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, agora vinculada ao Ministério da Cidadania, trouxe nefastas mudanças na LOSAN ao excluir o CONSEA do Sistema Nacional de Segurança Alimentar, provocando verdadeiro esvaziamento das competências deste órgão consultivo, inviabilizando a proteção do Direito à Alimentação e desorganizando o arcabouço conquistado, sem que outro ente incorporasse suas atribuições.

Em reação, houve uma mobilização social em mais de 40 cidades, denominado Banquetaço, no intuito de fornecer à população elementos caseiros, naturais e de qualidade, chamando a atenção para a desconstrução de várias políticas públicas da segurança alimentar e nutricional no novo governo de Jair Bolsonaro, inclusive a conscientização e a luta pelo retorno do CONSEA Nacional, órgão de construção coletiva e importante lugar para debates públicos de participação e controle social.

A ética na concessão do direito à alimentação, com qualidade, deve ser considerada como norteadora dos valores sociais determinantes dos comportamentos dos indivíduos para a preservação da dignidade da pessoa humana, não havendo nenhum outro valor social que possa ser sobreposto a este. Sen entende que “a economia deveria estar à serviço da ética, sob a orientação de códigos éticos. Ela deveria garantir o desenvolvimento do ser humano dentro da dignidade”<sup>101</sup>.

## CONCLUSÃO

No Brasil, os direitos fundamentais sociais, que compõem o mínimo existencial, têm previsão expressa no art. 6º da Constituição Federal. O Direito à Alimentação, entretanto, limita-se ao provimento de acesso aos alimentos, sem, contudo, versar sobre a qualidade. O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional trouxe a perspectiva de alimentos adequados e saudáveis para atendimento das necessidades mínimas para a proteção da vida, concretizando valor ético supremo da dignidade da pessoa humana.

<sup>100</sup> BRASIL, 2019.

<sup>101</sup> SEN, 2010b, p. 206.

**Não há como pensar em direitos civis e políticos se não é garantido um direito à própria existência da vida, sob o aspecto da saúde e da alimentação adequada. Positivar essa obrigação estatal de promover o direito ao mínimo existencial reflete um aumento de responsabilidades na elaboração de políticas públicas com ética, em que a vida é valorizada antes de qualquer outro bem jurídico.**

É importante uma aproximação transdisciplinar e intersetorial das políticas da segurança alimentar e nutricional com outras áreas do saber acadêmico, como a saúde, a economia, a filosofia, as ciências sociais, para que seja possível uma reflexão crítica sobre o desenvolvimento e crescimento econômico, as privações de liberdade, suas desigualdades, bem como contribuir para avaliação e aprimoramento de políticas públicas que objetivem uma sociedade mais justa e igualitária.

O Direito Humano à Alimentação Adequada, como o direito ao mínimo existencial humano, deve atender as necessidades básicas. A ideia de justiça como bem-estar social, proposta por Amartya Sen, implica no aumento das capacidades individuais para a escolha do modo de vida que as pessoas valorizam, pois, a possibilidade de escolha, por si só, é um bem e deve ser valorado.

Não há como pensar em direitos civis e políticos se não é garantido um direito à própria existência da vida, sob o aspecto da saúde e da alimentação adequada. Positivar essa obrigação estatal de promover o direito ao mínimo existencial reflete um aumento de responsabilidades na elaboração de políticas públicas com ética, em que a vida é valorizada antes de qualquer outro bem jurídico.

Após a edição da Medida Provisória n. 870/2019, no dia 01 de janeiro de 2019, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional ficou comprometido com a exclusão do CONSEA Nacional, tendo em vista que a reorganização administrativa do novo governo não atribuiu a outro ente as competências realizadas por este órgão, comprometendo a matriz das capacidades, propostas por Amartya Sen, que necessariamente precisa de uma instituição com os princípios do CONSEA para funcionar, comprometendo as políticas públicas efetivadoras do Direito Humano à Alimentação Adequada.

De acordo com o procedimento de tramitação da medida provisória, com o início do Ano Legislativo, o referido ato foi encaminhado da Comissão Mista no Congresso Nacional, sob a presidência o Deputado João Roma e relatoria Senador Fernando Bezerra. As emendas foram apresentadas entre os 04 a 11 de fevereiro de 2019, totalizando 541 emendas, sendo 66 propostas para alteração do dispositivo que revogou a composição e atribuições do CONSEA.

No dia 24 de abril de 2019 foi realizada audiência pública no âmbito da Comissão Mista para tratar da importância do papel do CONSEA na garantia do direito fundamental à alimentação. O relatório inicial foi lido no

dia 07 de maio de 2019, sendo que a aprovação do Parecer n. 1, de 2019 (CM MPV n. 870/2019) na Comissão Mista ocorreu no dia 09 de maio de 2019, com a acolhida, pelo relator, da inclusão do CONSEA entre os órgãos que integram a estrutura do Ministério da Cidadania, no corpo do art. 24 da referida Medida Provisória, concluindo pelo Projeto de Lei de Conversão (PLV) n. 10/2019. No dia 28 de maio de 2019, o referido PLV foi aprovado pelo Senado Federal, mantendo o CONSEA vinculado ao Ministério da Cidadania, submetendo-se agora ao crivo da sanção presidencial. Em que pese o ato formal, o Presidente da República encaminhou carta pública solicitando que senadores e senadoras mantivessem o texto aprovado pela Câmara dos Deputados, lida pelo presidente do Senado na sessão de votação, assumindo um compromisso público de sancionar o referido PLV, nos termos aprovados. O monitoramento das ações governamentais no Brasil segue necessário para que o Direito a Alimentação Adequada seja garantido pelo Estado de Direito brasileiro.

Apesar do estudo não trazer uma resposta conclusiva, a exclusão do CONSEA, enquanto órgão participativo e realizador do Direito à Alimentação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, sem transferência de suas atribuições para outro ente, representa aniquilação do direito fundamental. Por outro lado, a inserção do CONSEA na estrutura do Ministério da Cidadania é uma incógnita se haverá respaldo para sua reestruturação nos moldes anteriormente fixados, com a participação social ativa e livre.

Destacam-se, entretanto, três ações preponderantes para a manutenção das atribuições do CONSEA. A primeira diz respeito à organização e atuação do movimento social nas ruas, realizando o “Banquetaço”, em todas as capitais do país, ressaltando que a extinção do CONSEA geraria o enfraquecimento do controle social das políticas públicas ligada à alimentação. A segunda, foram os debates travados no âmbito da Comissão Mista na audiência pública, no qual restou evidenciado a inconstitucionalidade da exclusão do CONSEA no âmbito da Segurança Alimentar e a importância da participação e controle social no Estado Democrático de Direito, pois as atribuições e competências não foram acolhidas por nenhuma outra parte ou setor governamental. Por fim, a terceira, pode ser retratada pela alta adesão dos deputados e senadores na propositura das emendas para reverter o esvaziamento do CONSEA e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada

## REFERÊNCIAS

ABRANDH, M. L. *O Direito Humano à Alimentação Adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: 2013. 263p. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/DHAA\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf)>. Acesso em 20 de dez. 2018.

ANTUNES ROCHA, C. L. “O princípio da dignidade da pessoa humana e a exclusão social”. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, [S.l.], n. 2, p. 49-67, dez. 2001. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/29>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

ARRUDA, B.K. G.; ARRUDA I. K. G.. “Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil”. *Rev. Bras. Saúde Mater. Infant.* 2007 Set.; 7(3): 319-326. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en.](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292007000300011&lng=en.)> . Acesso em: 20 de jan.2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1519-38292007000300011>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) acesso em 05 de maio de 2019>. Acesso em: jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992*. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em 12 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. IBGE. PNAD Contínua - Divulgação: novembro de 2018. Trimestre: jul. Ago-set/2018. Disponível em <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Quadro\\_Sintetico/2018/pnadc\\_201803\\_trimestre\\_quadroSintetico.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2018/pnadc_201803_trimestre_quadroSintetico.pdf)> . Acesso em: 02 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 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/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm)>. Acesso em: 03 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória n. 870, de 01 de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm)>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. “*Brasil sai do mapa da fome das nações unidas*”. Brasília, 2014. Disponível em < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>> . Acesso em: 20 de jan. 2019

\_\_\_\_\_. MDSA. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLASAN 2016-2019*, Brasília, 2017. 73p. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/BalancoPLANSAN2016\\_2019.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/BalancoPLANSAN2016_2019.pdf). Acesso em: 02 de jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Proposta de Emenda Constitucional n. 21, de 08 de agosto de 2001*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/47868/pdf>>. Acesso em: 10 de dez de 2018

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. I Conferencia Nacional de Segurança Alimentar. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania. *Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida*. Rev. de James A. Segurado Parabayba. Brasília, 1995.

EMERIQUE, L. M. B.. “Percepções empíricas sobre o controle judicial de políticas públicas”. *Quaestio Iuris (Impresso)*, v. 9, p. 670-694, 2016a. Disponível em < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18267>>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_; FIGUEIRA, L. E. ; BRITTES, G. . “Direito e políticas públicas: um diálogo necessário”. *Direito e Justiça (URI)*, v. 26, p. 62-79, 2016b. Disponível em < [http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito\\_e\\_justica/article/view/1895](http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/1895)>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e direitos sociais: um contributo para a luta contra a pobreza*. 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/ FAPERJ, 2009. v. 1. 228p.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2014. *The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*. Rome, FAO. Disponível em < <http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf> >. Acesso em: 02 abr. 2019.

FREITAS, M. C. S.. *Agonia da fome*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; Salvador: EDUFBA, 2003. 281p. ISBN85-8906-004-7. Available from SCIELO books. Disponível em < <http://books.scielo.org> > . Acesso em: 25 de janeiro de 2019

FREITAS, M. C. S.. “Uma abordagem fenomenológica da fome”. *Rev. Nutr. [online]*. 2002, vol.15, n.1, pp.53-69. ISSN 1415-5273. Disponível em < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732002000100007&script=sci\\_abstract&tIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732002000100007&script=sci_abstract&tIng=pt)>. Acesso em: 05 de fev. 2019

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2012. *Texto para Discussão (TD) 1794: As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/989?mode=simple>>. Acesso em: 02 de jan. 2019.

LEIVAS, P. C.. “O direito fundamental à alimentação: da teoria das necessidades ao mínimo existencial”. In: PIOVESAN, F.; CONTI, I. (Org.). *Direito humano à alimentação adequada*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p.79-92.

LENZA, P. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23ª Ed.– São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAES, A. *Direito constitucional* - 34. Ed. - São Paulo: Atlas, 2018.

NEVES DE AZEVEDO, M. L., “Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social?”. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior [online]*. 2013. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219125744008>> . Acesso em: 16 de jan. 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. “Comentário geral número 12: o direito humano à alimentação (art. 11)”. *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos*. 1999. [online]. Disponível em < <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, A. “Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?”. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, [online]. Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul. /set. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80.pdf>. Acesso em: 22 de jan. 2019.

PIRES, R.;VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces societais” nos programas federais. *Texto para discussão n°1707*. IPEA. 2012.

RAMOS, A. C. *Curso de direitos humanos*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAWLS, J. *Liberalismo político*. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Revisão de tradução Álvaro de Vita. 2. ed. São Paulo: Ática, 2000

ROCHA, E. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, *Anfip*, Brasília, 2008. Disponível em <[http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf)>. Acesso em: 20 de mar. 2019.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9 Ed. Rev. Atual. E ampl. Porto Alegre. Livraria do Advogado. Ed.2008

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SEN, A. K. *A ideia de justiça*. Tradução Nuno Castello-Branco Bastos. Coimbra, Almedina, 2011.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: MOTTA, Laura Teixeira. São Paulo: Companhia das letras, 2010a.

SEN, A. K. *As pessoas em primeiro lugar: A ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Tradução Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das letras, 2010b.

SILVA, S. P. *A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação*. 2014. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso em 16 maio de 2019.

SOUZA, N. P; et al. “A (des) nutrição e o novo padrão epidemiológico em um contexto de desenvolvimento e desigualdades”. *Ciênc. Saúde coletiva [online]*. 2017, vol.22, n.7, pp.2257-2266. ISSN 1413-8123. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017227.03042017>.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K.S. “Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?”. *Rev. Sociol. Polit.* 2016, vol.24, n.58, pp.13-30. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104). Acesso em: 22 jan.2019.

WEBER, T. A ideia de um “mínimo existencial” de J. Rawls. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 54, n. 127, p. 204, Jun. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100512X2013000100011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100512X2013000100011&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jan. 2019.

ZAMBAM, N. J.; KUJAWA, H. A. “As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social”. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604.. Disponível em: < <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486>>. Acesso em: 28 dez. 2018. doi:<https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n1p60-85>.