



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
VICE-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

BRUNO COSTA BASTOS

**INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DA
MERENDA ESCOLAR PARA O DESENVOLVIMENTO NO
ÂMBITO MUNICIPAL DE FORTALEZA EM FUNÇÃO DA
GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Fortaleza-CE
Abril – 2023



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
VICE-REITORIA DE ENSINO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

BRUNO COSTA BASTOS

**INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DA
MERENDA ESCOLAR PARA O DESENVOLVIMENTO NO
ÂMBITO MUNICIPAL DE FORTALEZA EM FUNÇÃO DA
GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (Unifor), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientadora: Professora Doutora Gina Vidal
Marcílio Pompeu.

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

Bastos, Bruno Costa.

Instrumentalização das compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento no âmbito municipal de Fortaleza em função da garantia do direito à alimentação / Bruno Costa Bastos. - 2023

161 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Em Direito Constitucional, Fortaleza, 2023.

Orientação: Gina Vidal Marcílio Pompeu.

1. direito à alimentação. 2. direito ao desenvolvimento. 3. impacto orçamentário. 4. segurança alimentar. I. Pompeu, Gina Vidal Marcílio. II. Título.

BRUNO COSTA BASTOS

**INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DA
MERENDA ESCOLAR PARA O DESENVOLVIMENTO NO
ÂMBITO MUNICIPAL DE FORTALEZA EM FUNÇÃO
DA GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (Unifor), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientadora: Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu.

Aprovada em: 27 de fevereiro de 2023

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Gina Vidal Marcílio Pompeu (Orientadora)

Universidade de Fortaleza – Unifor

Professor Doutor Marcus Mauricius Holanda (Examinador)

Universidade de Fortaleza – Unifor

Professor Doutor Átila de Alencar Araripe Magalhães (Examinador Externo)

Faculdades de Ciências e Tecnologia do Nordeste – FACINE

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação foi fruto do compartilhamento de conhecimentos distintos, entre aluno e professor, por intermédio de diálogos feitos ao longo do mestrado sobre a temática do Direito Administrativo em diversas disciplinas realizadas com professores realmente capacitados em suas devidas áreas.

Inicialmente, o tema do meu projeto de pesquisa versava sobre a questão dos negócios jurídicos aplicados à Fazenda Pública, no que diz respeito à possibilidade de as partes estabelecerem condições dentro do processo em relação a direitos disponíveis. No entanto, a pesquisa ainda carecia de um objeto específico a ser estudado pela ciência jurídica, a partir de um fato relevante para o Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional.

No período em que eu passei no mestrado, fui realizando artigos científicos para diversas disciplinas na busca de um tema relevante para escrever a dissertação. O caminho parecia longo e complicado, mas sabia que não era impossível. Então, em 2022, no primeiro semestre, decidi fazer duas cadeiras importantes para mim, sendo elas a de Direito Transnacional e Internacional do Trabalho e a de Estado, Constituição e Economia.

O desenvolvimento da dissertação só foi possível graças às duas matérias realizadas no primeiro semestre de 2022, com as professoras Ana Virgínia e Gina Pompeu. Dessa forma, agradeço às duas por terem me ajudado a desenvolver meu tema, que viria a se tornar minha dissertação oficial, cuja antiga orientadora era a professora Maria Lírida Calou, que contribuiu muito para o desenvolvimento e o amadurecimento da minha visão de mundo em relação ao Direito Administrativo.

Não posso esquecer os professores que me ajudaram nesta longa caminhada do aprendizado desde o primeiro semestre de 2021, em que se iniciavam as minhas disciplinas. Assim, agradeço às professoras e aos professores do mestrado: Mônica Mota Tassigny (Metodologia da Pesquisa em Direito); Gustavo Raposo Feitosa (Democratização e Solidariedade do Poder Judiciário); Luciano Lima Rodrigues (Dimensão Funcional do Direito Civil); Maria Lírida Calou (Direito Administrativo Constitucional e Teoria Constitucional

Tributária); Rafael Xerez (Epistemologia Jurídica); Antônio Jorge Pereira (Didática do Ensino Jurídico); Gina Marcílio Vidal Pompeu (Estado, Constituição e Economia); Ana Virgínia Moreira Gomes (Direito Transnacional e Internacional do Trabalho); Rômulo Guilherme Leitão (Regulação do Estado). Todos me ajudaram e enriqueceram muito meu conhecimento acerca do que eu estava procurando.

Dessa forma, não posso me esquecer de agradecer à minha família, que me ajudou nos momentos mais difíceis da Covid-19, e aos meus colegas servidores e advogados, que compartilharam ótimas experiências que enriqueceram o debate dentro da sala de aula, seja de forma presencial ou virtual. Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para minha formação intelectual para me tornar um profissional melhor no futuro, pois é certo que minha dissertação pode contribuir para enriquecer ainda mais o debate que se trava no âmbito das licitações sustentáveis.

*Metade da humanidade não come; e a outra
não dorme, com medo da que não come.*

Josué Apolônio de Castro

(www.pensador.com)

RESUMO

A dissertação de mestrado que ora se apresenta ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza intitula-se “Instrumentalização das compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento no âmbito municipal de Fortaleza em função da garantia do direito à alimentação”. Está inserida na área de concentração Direito Constitucional nas Relações Privadas, na linha de pesquisa de Direito Constitucional nas Relações Econômicas, e desenvolve-se junto ao grupo de pesquisa Relações Econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais na América Latina (REPJAAL). A justificativa deste trabalho encontra respaldo no acesso à alimentação como um direito fundamental, haja vista que se trata de pedra angular da qual nascem todos os outros direitos que possibilitam o desenvolvimento de oportunidades e capacidades. Apesar da essencialidade primordial do direito à alimentação como fator de desenvolvimento, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) constatou em seu relatório que o número de pessoas em situação de insegurança alimentar aumentou em 13,2 milhões entre os anos de 2019 e 2021, atingindo 56,5 milhões de pessoas. De acordo com o inquérito que apura a insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil, conclui-se que 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios estão com insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome. No município de Fortaleza, o IDH aponta para o índice de 0,754, o qual, embora alto, indica que está na quinta posição de cidade mais desigual do Brasil. O objetivo geral desta pesquisa é analisar a instrumentalidade das compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento local, com o escopo de preservar o direito à alimentação no município de Fortaleza, mediante uma política de segurança alimentar. A meta de pesquisa desta dissertação percorre os seguintes objetivos específicos: 1) analisar o direito à alimentação em face do direito ao desenvolvimento com observância do impacto da Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável quanto ao ODS nº 2 em conjunto com a Constituição Federal de 1988 e o relatório que apura a segurança alimentar de Fortaleza; 2) estudar o impacto orçamentário municipal de Fortaleza quanto à liberação de verbas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para o programa da merenda escolar do governo; 3) observar a utilidade da instrumentalização das compras públicas para a merenda escolar em benefício do desenvolvimento municipal de Fortaleza. A metodologia utiliza técnicas de análise bibliográfica, com base na legislação constitucional, leis estaduais e municipais, relatórios que fazem referência à segurança alimentar, em artigos científicos e em doutrina jurídica nacional e Portal da Transparência do município de Fortaleza para análise de peça orçamentária. A pesquisa bibliográfica foi realizada em plataformas digitais como Google Acadêmico, Capes, Minha Biblioteca Unifor, BDTD, Vlex, Scielo, que foram indispensáveis para o presente estudo. Tem-se como resultados esperados apresentar a instrumentalização das compras públicas inerentes à merenda escolar, para viabilizar a racionalização da compra de alimentos que repercuta em ganho calórico e nutricional das crianças e adolescentes e que, por outra vertente, tenha o menor custo orçamentário.

Palavras-chave: direito à alimentação; direito ao desenvolvimento; impacto orçamentário; segurança alimentar.

ABSTRACT

The master's thesis that is now presented to the Graduate Program in Constitutional Law at the University of Fortaleza is entitled "Instrumentalization of public purchases of school lunches for development in the municipal scope of Fortaleza in terms of guaranteeing the right to food". It is inserted in the concentration area Constitutional Law in Private Relations, in the research line of Constitutional Law in Economic Relations, and is developed together with the research group Economic, Political, Legal and Environmental Relations in Latin America (REPJAAL). The justification for this work is supported by access to food as a fundamental right, given that it is the cornerstone from which all other rights that enable the development of opportunities and capabilities are born. Despite the fundamental importance of the right to food as a development factor, the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) found in its report that the number of people experiencing food insecurity increased by 13.2 million between the years 2019 and 2021, reaching 56.5 million people. According to the survey that investigates food insecurity in the context of the Covid-19 pandemic in Brazil, it is concluded that 125.2 million people living in households are food insecure and more than 33 million are in a situation of hunger. In the municipality of Fortaleza, the HDI points to an index of 0.754, which, although high, indicates that it is in the fifth position of the most unequal city in Brazil. The general objective of this research is to analyze the instrumentality of public purchases of school lunches for local development, with the aim of preserving the right to food in the city of Fortaleza, through a food security policy. The research goal of this dissertation runs through the following specific objectives: 1) to analyze the right to food in the face of the right to development, observing the impact of the UN Agenda 2030 for sustainable development regarding SDG nº 2 in conjunction with the Federal Constitution of 1988 and the report that investigates food security in Fortaleza; 2) study the municipal budgetary impact of Fortaleza regarding the release of funds from the National Education Development Fund for the government's school lunch program; 3) observe the usefulness of instrumentalizing public purchases for school lunches to benefit the municipal development of Fortaleza. The methodology uses bibliographic analysis techniques, based on constitutional legislation, state and municipal laws, reports that refer to food security, scientific articles and national legal doctrine and the Transparency Portal of the municipality of Fortaleza for analysis of the budget. The bibliographic research was carried out on digital platforms such as Google Scholar, Capes, Minha Biblioteca Unifor, BDTD, Vlex, Scielo, which were indispensable for the present study. The expected results are to present the instrumentalization of public purchases inherent to school lunches, to facilitate the rationalization of food purchases that have an impact on caloric and nutritional gain for children and adolescents and that, on the other hand, have the lowest budgetary cost.

Keywords: budget impact; food safety; right to development; right to food.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito
- CAADP – Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
- CAF – Conselho de Alimentação Escolar
- CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CASSI – Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CIBARZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento
- CMSAN – Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- CNP – Conselho Nacional de Produção
- COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
- COSAN – Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA Ceará – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Ceará
- CONSEA Fortaleza – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza
- CRAS – Centros de Referência de Assistência Social
- CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- DESC – Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
- DRS – Desenvolvimento Regional Sustentável
- DPE – Departamento Programas de Equidade
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

FAO – Food and Agriculture Organization

FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

GT SAN – Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional

GT PLANSAN – Grupo de Trabalho PLANSAN

HLPE – High Level Panel of Experts

HGSP – Home Grown School Feeding Programme

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários

IBFAN – International Baby Food Action Network

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

ICN – International Conference Nutrition

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFC – Instituto de Fiscalização e Controle

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

IUCN – International Union for Conservation of Nature

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NEPAD – New Partnership for Africa's Development

NEPP-DH – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAI – Programa de Abastecimento Institucional

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBIDA – Países com Baixo Ingresso e Déficit Alimentar

PDS – Sistema de Distribuição Pública da Índia

PEC – Projeto de Emenda à Constituição

PESA – Programa Especial para a Segurança Alimentar

PIB – Produto Interno Bruto

PPA – Plano Plurianual

PPCS – Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis

PLANSAN – Plano de Segurança Alimentar Nutricional

PLANSAN Fortaleza – Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Fortaleza

PMDE – Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PANEA – Programa de Alimentação e Nutrição Escolar e do Adolescente

PNAEF – Plano Nacional de Educação Fundamental

PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SCA – Serviço Central de Alimentação

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SAN – Segurança Alimentar Nutricional

SCDH – Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos

SDHDS – Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico

SEDAS – Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social

SESC – Serviço Social do Comércio

SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SETRA – Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SNA – Sistema Nacional de Abastecimento

STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SUNAB – Superintendência Nacional do Abastecimento

UECE – Universidade Estadual do Ceará

UERF – Unidades Executoras dos Recursos Financeiros

UFC – Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 DESENVOLVIMENTO E DIREITO À ALIMENTAÇÃO.....	20
1.1 Direito ao desenvolvimento analisado sob as perspectivas dos direitos humanos, da economia e do meio ambiente	21
<i>1.1.1 Desenvolvimento na visão dos direitos humanos.....</i>	<i>21</i>
<i>1.1.2 Desenvolvimento na visão econômica</i>	<i>23</i>
<i>1.1.3 Desenvolvimento na visão ambiental: Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para os sistemas alimentares</i>	<i>26</i>
<i>1.1.4 Considerações acerca da CEPAL sobre a situação de segurança alimentar e nutricional em âmbito regional</i>	<i>36</i>
1.2 Direito à alimentação como desenvolvimento: conceito e relevância no âmbito jurídico nacional e nos pactos internacionais	40
<i>1.2.1 Direito à alimentação na lei e na jurisprudência brasileira</i>	<i>44</i>
<i>1.2.2 Direito à alimentação nos pactos internacionais</i>	<i>48</i>
1.3 Direito à alimentação em âmbito estadual e municipal	51
<i>1.3.1 Direito à alimentação no Estado do Ceará</i>	<i>53</i>
<i>1.3.2 Direito à alimentação no município de Fortaleza</i>	<i>54</i>
1.4 Contexto e função das compras públicas em face do direito à alimentação	55
2 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA	60
2.1 Teoria do custo dos direitos na atividade financeira do Estado e custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....	61
<i>2.1.1 Teoria do custo dos direitos.....</i>	<i>63</i>
<i>2.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.....</i>	<i>66</i>
2.2 Crise do Estado de bem-estar social e direito à alimentação por meio de programas sociais para superação da fome e da exclusão social.....	71

2.2.1	<i>Crise do Estado de bem-estar social.....</i>	73
2.2.2	<i>Solidariedade em face do individualismo por meio de programas sociais que superem a fome e a exclusão</i>	77
2.3	Previsão orçamentária da merenda escolar e o papel do CONSEA no combate à fome no município de Fortaleza.....	84
2.3.1	<i>Previsão orçamentária da merenda escolar para o município de Fortaleza (2006-2022) e aplicação dos recursos do FNDE.....</i>	85
2.3.2	<i>CONSEA como política pública de combate à fome e seu papel no município de Fortaleza.....</i>	88
3	INTRUMENTALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DA MERENDA ESCOLAR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE FORTALEZA EM GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO	98
3.1	Previsão jurídica das compras públicas para a merenda escolar e sua utilidade para o município de Fortaleza	99
3.1.1	<i>Normas gerais acerca de licitação e contratos, legalidade do procedimento licitatório e vinculação ao edital.....</i>	101
3.1.2	<i>Arranjos jurídicos e institucionais nas compras públicas para o programa da merenda escolar</i>	104
3.1.3	<i>Legislação municipal acerca das compras públicas em Fortaleza</i>	110
3.2	Reflexão histórica sobre a sustentabilidade alimentaria e o surgimento das políticas de segurança alimentar.....	114
3.2.1	<i>Surgimento das políticas de segurança alimentar no Brasil, no Ceará e em Fortaleza.....</i>	119
3.3	Diversos sistemas alimentares e seus conceitos estratégicos para erradicação da fome	124
3.3.1	<i>Sistema alimentar.....</i>	125
3.3.2	<i>Sistema Alimentar Nutricional – SAN.....</i>	127
3.3.3	<i>Agroecologia.....</i>	128
3.3.4	<i>Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA</i>	129
3.4	Instrumentalidade das compras públicas para o desenvolvimento do município de Fortaleza conforme a diretriz do acesso à alimentação adequada e saudável do Plano Municipal de Segurança Alimentar –PLANSAN.....	130
	CONCLUSÃO.....	136
	REFERÊNCIAS.....	144

INTRODUÇÃO

O direito à alimentação é tido como uma das prioridades mais impactantes entre os governos de todas as nações que ratificaram a Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos, assim como o Protocolo de El Salvador. Esse pacto visa ampliar o direito à alimentação, de modo a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para que os Estados se comprometam com a promoção de políticas sociais de desenvolvimento local.

Embora as nações tenham se comprometido em firmar pacto para o direito à alimentação, o último relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, relativo à segurança alimentar, aponta que a situação de fome na América Latina aumentou 1,9 ponto percentual e alcançou 86% da população. Assim, na região, o número de pessoas com insegurança alimentar teve um aumento de 13,2 milhões, até chegar a 56,5 milhões de pessoas entre 2019 e 2021 (CEPAL, 2022).

A Food and Agriculture Organization – FAO, das Nações Unidas, alerta que os sistemas alimentares estão afetados pelas desacelerações na economia por meio de seus efeitos negativos no acesso das pessoas aos alimentos, e isso inclui a acessibilidade de dietas saudáveis, o que leva ao aumento da desnutrição, com a queda de salários e de renda e o desemprego. A organização conclui que as consequências econômicas independem de serem impulsionados por oscilações de mercado, guerras comerciais, agitação política ou uma pandemia global como a da Covid-19.

A conclusão do último relatório da FAO de 2021 é de que a fome crônica no mundo aumentou em até 161 milhões de pessoas em 2020, sendo o maior aumento anual em décadas (FAO, 2021). A garantia do direito à alimentação nunca foi tão comprometida quanto no começo desta década, com problemas políticos e econômicos, somados à devastação global da pandemia de Covid-19.

No entanto, a construção de uma agenda sustentável em que se traçam metas é um desafio que todas as nações têm de cumprir para a erradicação da fome e da pobreza. Portanto, o estabelecimento de metas pela ONU, as quais constituem os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), nasceu de um compromisso firmado nos dias 25 a 27 de setembro de 2015 por 193 países em prol de um futuro sustentável para as gerações futuras. De acordo com a Agenda 2030 da ONU, as ações internacionais devem zelar pela maior diligência na erradicação da pobreza para a garantia do desenvolvimento sustentável.

O compromisso da Agenda em acabar com a fome é mais relevante do que nunca, ao retratar a realidade de muitos agricultores em situação de miséria, visto que a prioridade dos países também está relacionada com a produção e o consumo de alimentos sustentáveis que podem contribuir para o desenvolvimento da agricultura. Os dados da CEPAL apontam para 17 milhões de agricultores e 2 milhões de pescadores, que alimentam diariamente as pessoas, vivem na pobreza, na informalidade e fora dos sistemas de proteção social (BÁRCENA; BERDEGUÉ, 2020).

A partir da análise dos dados apresentados pela CEPAL, para as sociedades urbanas a segurança alimentar é um desafio maior do que para as sociedades agrárias, em virtude da importância do abastecimento agrário para as grandes cidades (BÁRCENA; BERDEGUÉ, 2020). Os governos e os habitantes locais das cidades devem pensar sobre quais sistemas alimentares urbanos desejam ter, não somente tendo em vista a eficiência. A crise nasce na intersecção entre natureza e comida na medida em que se rompe o equilíbrio com a biodiversidade, e recuperá-la é imperativo. A sustentabilidade ambiental não é opcional para a agricultura e a alimentação do futuro, pois os consumidores vão acelerar a mudança de suas preferências por alimentos saudáveis, integrais e com identidade.

A sustentabilidade foi tema do Dia Mundial da Alimentação em Conferência realizada pela FAO, em 16 de outubro de 2013. O tema específico era voltado para pessoas saudáveis que dependem de sistemas alimentares saudáveis, com a influência do compromisso de um mundo em que os alimentos sejam suficientes, seguros, acessíveis e nutritivos para atender às expectativas da Agenda 2030. Entre as 17 metas traçadas pela Agenda 2030, as metas números 2 e 12 se correlacionam ao dizerem respeito a pautas como acabar com a fome; alcançar a segurança alimentar; melhorar a nutrição; promover a agricultura sustentável; garantir padrões de consumo e produção sustentáveis.

As metas mencionadas na Agenda precisam ser alcançadas por meio de profundas mudanças, apesar das muitas complexidades que se encontram envolvidas. Diante disso, pode-se dizer que as compras públicas representam a responsabilidade do Estado no que diz respeito à racionalização dos alimentos em prol da alimentação das pessoas, uma vez que esse objetivo corresponde à pauta da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, os Estados estariam encarregados de erradicar a fome em seus territórios e estabelecer políticas públicas de segurança alimentar, com base nas metas estabelecidas pelo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 2 – ODS nº 2. O incentivo da agroecologia sustentável pode servir de exemplo de implementação de políticas que fazem com que os sistemas alimentares estejam em seus plenos equilíbrios, oferecendo a segurança alimentar necessária para as pessoas.

Nesta senda, as compras públicas devem contribuir para a sustentabilidade alimentária de forma que o poder de compra por parte do Estado tenha uma função elementar de alimentar a população de seu respectivo território, haja vista a importância crucial em combater a fome que assola o mundo. Para que o poder de compra seja fortalecido, foi por meio da medida do Ministério do Meio Ambiente em 2011 que se lançou o Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS, que se trata de instrumento apto à promoção de mudanças nos padrões de produção e consumo em âmbito nacional, de forma a torná-los mais sustentáveis, a partir do uso do poder de compra governamental. Dessa forma, o plano estabeleceu em seu primeiro ciclo, relativo ao período 2011-2014, ações e metas relacionadas ao tema de compras públicas sustentáveis, dentre as quais a consolidação de um arcabouço normativo e sua aplicação na prática pelos órgãos governamentais.

A justificativa desta pesquisa está atrelada à importância do acesso à alimentação como direito fundamental, haja vista que se trata de pedra angular da qual nascem todos os outros direitos que possibilitam o desenvolvimento de oportunidades e capacidades. Uma vez que a ODS nº 2 da Agenda 2030 estabelece que se erradique a fome, conforme estabelece o documento da ONU, a importância do direito à alimentação encontra-se em consonância com o desenvolvimento local ao depender diretamente da agricultura dos assentamentos rurais para a distribuição de alimentos. Assim, as ações dependem não só do governo, mas de inúmeros *stakeholders* que possam contribuir para que todas as famílias estejam bem alimentadas em face do cumprimento das metas traçadas pela Agenda 2030 da ONU.

O papel do Estado como consumidor é ressaltado por ele ser uma parte fundamental no processo das cadeias de suprimentos globais, que envolve vários *stakeholders*. O consumo é um dos fatores principais dentro do processo de sustentabilidade. Em termos de desenvolvimento sustentável, tem-se que o Estado deve priorizar as compras que melhor satisfaçam o custo-benefício em detrimento do menor preço. Nesse sentido, a escolha pode levar à precariedade e a um consumo ainda mais elevado.

O objetivo geral de pesquisa está em analisar o direito à alimentação, sob a instrumentalização das compras públicas para a aquisição da merenda escolar, com foco no desenvolvimento municipal de Fortaleza. Assim, por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006), bem como o Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a referida lei e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a autonomia municipal garante que os municípios comecem a zelar pela garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA e da promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional de seus territórios.

O direito à alimentação adequada, inerente à própria existência humana, passou a integrar o rol dos direitos sociais na Constituição brasileira de 1988, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Assim, os objetivos específicos são: 1) analisar a concepção de desenvolvimento e suas visões no âmbito dos direitos humanos, econômicos e ambientais, assim como a promoção do direito à alimentação como forma de desenvolvimento local; 2) analisar o orçamento municipal por meio da Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Fortaleza, observando os repasses de verbas do governo da merenda escolar para o município; 3) observar a instrumentalidade das compras públicas referentes à merenda escolar para o desenvolvimento do município de Fortaleza em consonância com as diretrizes municipais para a garantia da segurança alimentar.

A pesquisa bibliográfica teve por base plataformas de pesquisa como Google Acadêmico, Capes, Minha Biblioteca Unifor, BDTD, Vlex, Scielo. Dessa forma, a metodologia desenvolvida é a qualitativa com técnicas de análise documental, com base na legislação constitucional e leis estaduais e municipais, relatórios que dizem respeito à segurança alimentar, em artigos científicos e em doutrina jurídica nacional, além do site do Portal da Transparência do município de Fortaleza para análise de peça orçamentária.

Para a apresentação dos resultados da pesquisa, o trabalho consiste em três seções, em que a primeira consiste em discorrer a respeito do direito ao desenvolvimento em relação a suas diversas visões, sejam elas humanitárias, econômicas e ambientais, assim como abordar a importância do direito à alimentação como forma de desenvolvimento, fazendo uma abordagem das leis nacionais, estaduais, municipais e dos tratados e pactos internacionais.

A segunda seção trata de analisar o orçamento público dentro do que a LOA municipal estabelece, de acordo com o custo dos direitos. Em seguida, se destaca a importância da atividade financeira do Estado, no que diz respeito aos direitos de segunda dimensão, a crise do Estado de bem-estar social, a importância na racionalização dos recursos e a importância do controle dos gastos públicos em uma constituição dirigente.

A terceira e última seção consiste em expor a instrumentalidade das compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento municipal de Fortaleza em garantia do direito à alimentação, ao se focalizar a previsão jurídica das compras públicas e de como elas são feitas pelo município. Ao mesmo tempo, mostra-se a importância da reflexão histórica sobre a sustentabilidade alimentária e dos sistemas alimentares; assim, destaca-se a importância das diretrizes da política municipal de Fortaleza para a manutenção da segurança alimentar.

Com base no que foi pesquisado, os resultados apresentam a relevância das compras públicas como um instrumento importante para a política municipal de segurança alimentar de Fortaleza, o que, de toda forma, ajuda a incentivar a municipalização da merenda escolar para crianças e adolescentes do ensino primário das escolas públicas de Fortaleza. Com efeito, busca-se que a viabilização da racionalização das compras públicas para a merenda escolar repercuta em ganho calórico nutricional para crianças e adolescentes e que, por outro lado, haja menor custo orçamentário para o município de Fortaleza.

1 DESENVOLVIMENTO E DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O estudo do desenvolvimento consiste na análise dos diversos eixos teóricos, ao considerar os enfoques científicos que cada ciência tem em relação à conceituação do significado. Compreender o processo de evolução é concentrar-se no transcorrer dos séculos para a obtenção da conformação que se apresenta atualmente. Dessa forma, é preciso entender o real significado de desenvolvimento como um ato processualístico da palavra original ‘desenvolver’.

A leitura do Minidicionário Aurélio (2008, p. 304) remete à afirmação do conceito de desenvolvimento como “crescimento e progresso”. Ao ser derivado do verbo ‘desenvolver’, o significado esclarece as seguintes palavras como “fazer crescer, medrar, prosperar, exercer, aplicar, gerar, produzir, aumentar, progredir”, algo que para Barral (2005, p. 31) alude a um “sentido vago, ao qual não raramente se agregam diversos adjetivos, como infantil e regional com conotações não apenas distintas, mas muitas vezes contraditórias”, o que gera diversas perspectivas.

O estudo da expressão ‘desenvolver’ é algo que, do ponto de vista da etimologia, significa, segundo Pizzi (2004, p. 17), “o sentido de tirar o que envolve, dar a conhecer uma coisa até então ignorada”, pois durante a experiência histórica no período medieval é que se começa a designar algo cíclico, com etapas distintas que ultrapassavam o começo, o apogeu e o declínio.

A partir da própria concepção de desenvolvimento, é possível perceber a abrangência conceitual a qual Sen (2005, p. 14) apresenta por meio de duas razões que refletem para alcançar as expectativas do desenvolvimento, quais sejam, “a interdependência causal e a integridade conceitual, consideradas”. Ao afirmar isso, Sen (2005, p. 14-15) discorre que:

De fato, nesta visão, a ideia mais ampla de desenvolvimento é uma relação funcional, que forma uma amálgama entre diferentes preocupações desenvolvimentistas nas esferas econômica, política, social, jurídica, entre outras [...] isto é, mais do que interdependência causal: envolve uma conexão constitutiva no conceito e desenvolvimento como um todo. [...] Ao fazer uso da abordagem do

desenvolvimento abrangente, é interessante introduzir considerações baseadas na liberdade.

Os estudiosos do desenvolvimento têm tentado até então trazer um novo significado ao desenvolvimento, ao se fazer uma análise mais abundante por meio de autores como Amartya Sen. Assim, Barral (2005, p. 32) considera Sen essencial para a “compreensão de desenvolvimento ou crescimento econômico”, pois a busca de uma redefinição teórica, indicando os mecanismos de implementação de um conceito inovador, é feita com base na análise do ordenamento jurídico brasileiro, o que se entende por direito ao desenvolvimento.

1.1 Direito ao desenvolvimento analisado sob as perspectivas dos direitos humanos, da economia e do meio ambiente

O direito ao desenvolvimento é visto como fundamento dos direitos humanos, que são estudados por suas principais características, uma vez que sua fundamentação está diretamente ligada à sua presença dentro das relações sociais. O direito ao desenvolvimento tem seu alicerce calcado nas principais características dos direitos humanos, os quais aparecem para dar uma definição mais precisa de seu conceito, haja vista que são perfiladas como valores ditos universais, interdependentes e indivisíveis. Isso forma um subsistema dentro do sistema jurídico, composto por condicionadores de modificações da realidade social em que estão inseridos os indivíduos (SILVEIRA; NASPOLINI, 2014, p. 401).

Isso foi herdado do resultado de lutas e dos processos históricos em busca de melhores condições de vida e da integralidade dos direitos para todas as pessoas, numa perspectiva não apenas de cunho formal, mas também material. Dessa forma, é concebido um modelo de referência que preza pela ética a ser seguida por todos, pautado nas condutas dos membros da sociedade internacional (SILVEIRA; NASPOLINI, 2014, p. 401).

1.1.1 Desenvolvimento na visão dos direitos humanos

O direito ao desenvolvimento está consagrado como direito humano fundamental, pois traz a concepção de seu conteúdo com a ideia advinda na argumentação do direito de todas as pessoas gozarem de igualdade de condições, com fundamento na premissa básica de solidariedade humana. Os debates acerca do direito ao desenvolvimento se iniciaram a partir da necessidade de a solidariedade permear o campo do Direito Internacional, haja vista que, após a Segunda Grande Guerra, as nações começaram a discutir a necessidade da manutenção da paz e da reparação Pós-Guerra em um cenário de destruição social e econômica dentro da

Europa (BRAGA, 2020, p. 172). Ao tratar da condição humana, a obra de Sen (2000, p. 18) se propõe a conceber o desenvolvimento como liberdade em face das privações humanas existentes:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência dos Estados repressivos. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Considerado o direito ao desenvolvimento como um direito humano, ele enquadra-se na categoria dos chamados direitos de terceira dimensão ou direito de solidariedade, direitos que representarão uma nova contribuição aos direitos humanos tradicionais. Como assinala Nayak (1992, p. 153) a esse respeito, “o direito ao desenvolvimento dá novas dimensões aos direitos humanos, representa a transposição desses direitos no nível da comunidade internacional”. O desenvolvimento é o principal objetivo de todas as pessoas e todos os povos, de forma a garantir que seja possível desfrutar do conjunto de direitos humanos (ISA, 1998, p. 23).

Portanto, o direito ao desenvolvimento é entendido como um direito humano cujas dimensões são variadas e de prática progressiva, uma vez que se efetiva por meio da revitalização e realização dos direitos já existentes. Portanto, pode-se dizer que é uma sinopse eficaz dos direitos humanos que se vale de seus elementos ao mesmo tempo em que também os reúne e fornece uma distinta particularidade (SILVEIRA; NASPOLINI, 2014, p. 401).

Para tanto, é imprescindível um método progressivo de implementação e garantia dos direitos fundamentais, que se pauta numa ação geral que permita uma contribuição por parte de todos os sujeitos e povos em um esforço coletivo e empregado segundo uma responsabilidade universal solidária. Sendo assim, percebe-se que o direito ao desenvolvimento quer tão somente alcançar a paz, o equilíbrio econômico-social, bem como a preservação do meio ambiente e a justiça como estrutura da sociedade e da democracia social (SILVEIRA; NASPOLINI, 2014, p. 401-402).

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais depende, segundo Piovesan (2010, p. 101), do “direito ao desenvolvimento” com base no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, haja vista que seu estudo consiste na análise dos números que medem a expectativa de renda e vida da população. O IDH se dá em medição no mesmo nível da divulgação do PIB com relação aos aspectos sociais da vida humana, mas de forma a não ser obscura quanto ao PIB (SEN, 1999, p. 23).

A dimensão atual dos direitos humanos econômicos, que garante o balanceamento dos interesses da liberdade de mercado e da justiça social, com a presença da intervenção dirigente do Poder Público, está apresentada no direito ao desenvolvimento. A partir daí, é observado o comportamento dos agentes que atuam em correspondência com os valores que prezam pelos direitos humanos. A incorporação do desenvolvimento no discurso dos direitos humanos é uma ideia de incluí-lo na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986 (Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral da ONU). Dessa forma, o desenvolvimento se torna um objeto de cooperação internacional entre Estados; segundo Cardia (2005, p. 71), um “direito subjetivo de todos os povos e indivíduos”. Assim, o direito ao desenvolvimento visa transformar a questão econômica e de mercado na base legitimadora do Estado, da sociedade e da comunidade internacional (CARDIA, 2005, p. 71).

Desse modo o direito ao desenvolvimento, como desdobramento dos direitos humanos econômicos, apresenta-se numa prerrogativa inerente à natureza humana. Isso se deve à atuação na esfera particular de cada cidadão e perante as sociedades como um todo, com o surgimento da necessidade de o Estado elaborar e consagrar políticas públicas voltadas a sua concretização. Ao adentrar no complexo campo do Direito Internacional, o direito ao desenvolvimento situa-se nos diversos acordos e tratados internacionais que pretendem estabelecer um mínimo de dignidade e direitos para a humanidade. O direito ao desenvolvimento se incorpora ao ordenamento jurídico por meio do processo que legitimou o reconhecimento dos tratados internacionais (SILVEIRA; NASPOLINI, 2014, p. 407).

1.1.2 Desenvolvimento na visão econômica

O desenvolvimento econômico é atingido pelo simples acúmulo de capital ou pela formação da poupança, o que é considerado um dos fatores preponderantes para os fins que o capital busca reproduzir. Em todo caso, a tendência do capital é de se autorreproduzir ou

multiplicar-se, haja vista a necessidade de o estado incentivar tal atividade de acúmulo de capital. Dessa forma, o capital pode migrar para outro mercado externo ou apenas gerar crescimento, pois é uma forma eficaz que parece ser transformar o capital em fomento para um capital inicial. Portanto, isso contribui para a qualificação da mão-de-obra nacional e o investimento de criação ou aperfeiçoamento de tecnologia de propriedade industrial (BENFATTI, 2014, p. 135).

No entanto, a concentração de renda gerou problemas no relacionamento econômico e social dentro do mercado, o que fez com que uma força nova entrasse nesse contexto. O poder econômico privado, oriundo da concentração econômica, procura dominar e eliminar empresas economicamente mais fracas ao mesmo tempo em que gera uma situação de dominação sobre os trabalhadores. As ideias de Marx detectaram o problema ao analisar as condições em que se encontravam os trabalhadores (FONSECA, 2004, p. 16).

Nessa esteira, Hobsbawm (2007, p. 66) afirma que o “liberalismo foi a anarquia da burguesia e, como o anarquismo revolucionário, não deixava espaço para o Estado”. O autor ressalta a percepção da liberdade como a não intervenção estatal e dos contrastes sociais como reflexo da aptidão e inaptidão da burguesia e proletariado, respectivamente. Isso levou à situação de pobreza e miséria exposta de forma virulenta nos bairros proletários de Paris e Londres, as grandes metrópoles europeias da época. É neste ambiente de fortes contrastes e animosidades que se fomentou o desenvolvimento da revolta proletária. Já em meados do século XIX, o principal rival do capitalismo não se revela na aristocracia, mas no proletariado (HOBBSAWM, 2007, p. 168).

No final do século XIX, a Europa lida com a temida fome na sua porta da frente ao passo que o socialismo a fustiga por trás. As ideias liberais perdem espaço teórico e prático para que os Estados comecem a intervir na economia, pois o *laissez faire* começa a dar lugar a ideias intervencionistas ao se preocupar com as péssimas condições de trabalho, de alimentação, de saúde das pessoas, preocupado também com a crescente organização dos trabalhadores, dos sindicatos, dos partidos políticos e da imprensa livre e de esquerda. Todas essas preocupações estão ligadas a conter o ligeiro avanço inevitável do socialismo da União Soviética (SOUZA FILHO, 2010, p. 85).

Os conflitos estavam acirrados entre proletários e burgueses ao desafiarem a percepção do conteúdo material para liberdade, a demandar a realização da pessoa na sua história de

vida. Antes, manteve-se o conceito negativo de liberdade, confrontando-a com a igualdade, como se uma necessariamente se indispusesse à outra. A bandeira dos movimentos sociais passou a ser a redução da liberdade, de forma a se assegurar o mínimo de igualdade necessária à dignidade humana. O que não se percebia era que se estava a tomar a liberdade pelo aspecto negativo da não intervenção, que não é uma perspectiva plena e definitiva (POMPEU; SIQUEIRA, 2014, p. 157).

A abordagem do desenvolvimento sob o prisma da economia passou a ser objeto de estudo para os economistas da academia ao fim da Segunda Guerra Mundial. O economista Schumpeter (1982, p. 47) destaca que o desenvolvimento não pode ser explicado “economicamente”, pois “a economia, em si mesma sem desenvolvimento é arrastada pelas mudanças do mundo a sua volta” e, portanto, suas causas precisam ser procuradas fora do âmbito econômico.

As atenções ficaram concentradas no meio científico, passando para o âmbito da política, pois a prioridade dos países, de modo geral, era reerguer a economia por meio do desenvolvimento, que passou a se aprofundar nos interesses de entidades internacionais, como a Organização das Nações Unidas – ONU. Para que o reconhecimento dos direitos humanos fosse válido, era preciso ter em mente que as diferenças de renda e qualidade de vida afetavam diretamente a vida do indivíduo e precisavam ser reduzidas, pois o desenvolvimento econômico era um privilégio das nações ocidentais da Europa e América do Norte. A ONU tinha o dever de prezar pelo desenvolvimento de países emergentes como o Brasil em face da desigualdade global existente no mundo (NUSDEO, 2002, p. 11).

O processo é tido como um consenso dentro dos estudos do desenvolvimento, haja vista que esta matéria incorporou seu significado como um processo. É possível ver que Nusdeo (2002, p. 16) assinala que o desenvolvimento é “um caminho, um itinerário, uma passagem de um estado de coisas para outro”. Destaca o autor que este não é qualquer processo, pois comporta várias fases que se reproduzem com características próprias. Por intermédio dos estudos de Sachs (1998, p. 150), é ressaltado que:

Assim como os direitos humanos, a noção de desenvolvimento é central nas preocupações da ONU. Ao longo dos últimos 50 anos, ela se enriqueceu consideravelmente. A ideia simplista de que o crescimento econômico por si só bastaria para assegurar o desenvolvimento foi rapidamente abandonada em proveito de uma caracterização mais complexa do conceito, expressa pelas adições sucessivas de epítetos: econômico, social, cultural, naturalmente político, depois viável [sustainable], enfim, último e recente acréscimo, humano, significando ter como

objetivo o desenvolvimento dos homens e das mulheres em lugar da multiplicação das coisas.

Portanto os estudos do autor focam o desenvolvimento por uma ótica pluridimensional, atribuindo, neste sentido, a “aprendizagem social”, projeto ou norma que as nações devem percorrer. O desenvolvimento econômico proporcionou resultados satisfatórios para as civilizações ocidentais, que presenciaram a prosperidade e o progresso na vida dos cidadãos. No entanto, ao mesmo tempo em que o progresso foi gerado, é possível ver que as estruturas sociais de diversos povos foram destruídas de modo a excluí-los do direito de usufruírem do mesmo progresso. Esse fato motivou correntes críticas a identificar que a era do desenvolvimento fosse marcada pela desigual distribuição de renda, com o surgimento dos países subdesenvolvidos. A dicotomia latente entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, pobres e ricos, reduziu a pluralidade e, com a centralidade econômica como ponto de evidência, o desenvolvimento foi legitimado como meio de colonização, o que originou a denominação do chamado “Terceiro Mundo” (FRANCO, 2013, p. 141-143).

1.1.3 Desenvolvimento na visão ambiental: Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para os sistemas alimentares

A cultura ocidental consistiu o desenvolvimento econômico na aplicação direta de toda a tecnologia gerada pelo homem na criação de formas de substituir o que é fornecido pela natureza, pois, ao considerar uma determinada perspectiva econômica, acreditava-se que o desenvolvimento demandava o crescimento econômico necessário para produzir a riqueza que seria distribuída de forma igual a todos os envolvidos.

Porém, a ânsia desesperada pelo lucro deu a entender que ter mais ou menos dinheiro é, muitas vezes, confundido com melhor ou pior qualidade de vida, pois, conforme explica Silva (2002, p. 25), “numa sociedade que considera o dinheiro um de seus maiores valores, já que tem poder de troca maior que qualquer outra mercadoria, quem tem mais pode ter as melhores condições de conforto”. Essa nova visão cunhada pela globalização e pelo neoliberalismo marca um padrão de vida que afeta toda a sociedade.

Para combater as novas formas de colonização da sociedade globalizada, é preciso recuperar integralmente a pessoa humana e redimensionar as novas formas de participação comunitária do novo milênio que se iniciou. Wolkmer (2005, p. 65) compreende a importância dos “processos de vida e de desenvolvimento material, atravessados por contradições e perplexidades advindas da mundialização do modo de produzir, viver e

dominar”, expressados pelas complexidades e exclusões futuras (WOLKMER; WOLKMER, 2005, p. 65).

Birnfeld (1997, p. 47-48) recorda que “o sistema de produção e consumo se transnacionaliza; o capital privado acumula-se em níveis extraordinários”; em consequência disso, segundo o autor, o Estado não teria condições de se manter ao perder para imensos conglomerados privados grande parte da iniciativa estratégica. Ao se ter uma visão ambiental de desenvolvimento, apresenta-se uma alternativa aos seres humanos de racionar recursos que o planeta oferece para as futuras gerações. Isso se aborda mais à frente ao se falar de desenvolvimento sustentável e do planejamento da Agenda 2030 para o meio ambiente.

Doravante, a visão ambiental sobre o desenvolvimento é a do desenvolvimento sustentável, que consiste em utilização de recursos naturais racionalmente e atendimento às necessidades humanas do presente, sem prejudicar o meio ambiente e as gerações futuras. Há autores que apontam a incompatibilidade com a visão econômica de desenvolvimento, pois conflitam quanto aos seus objetivos. Assim, para Boff (2017, p. 139), uma sociedade é sustentável “quando se organiza e se comporta de tal forma que ela, através de gerações, consegue garantir a vida dos cidadãos e dos ecossistemas nos quais está inserida, junto com a comunidade de vida”, pois, segundo a visão do autor, a sociedade deve se fundar mais na sustentabilidade por meio do manuseio de recursos renováveis e recicláveis para que se construa uma sociedade sustentável mais sólida.

Para que a ideia da sustentabilidade prospere dentro da sociedade, é preciso que ela reveja as consequências do uso indiscriminado de substâncias químicas que prejudicam o solo. Dessa forma, a militante e ambientalista Carson (1962, p. 16) alertava para as “consequências das ações humanas que afetam florestas por meio de agrotóxicos, cuja terra de cultivo é contagiada de forma intensa”, haja vista que mamíferos, aves e insetos que se alimentam da terra sofrem as consequências do envenenamento dos pesticidas. Na época em que a obra foi publicada, houve muitas opiniões críticas ao livro que denunciava a maldade intencional dos seres humanos que contaminavam a própria água que eles mesmos bebiam.

Em seguimento à obra, é possível perceber que foram necessários centenas de milhões de anos para se produzir a vida que agora habita a Terra. O desenvolvimento e a diversificação da vida dependem do tempo para que se alcance o estado de equilíbrio com o meio ambiente, pois ele é o que fornece a vida. Com o correr do tempo em milênios, a vida

ajusta-se em um equilíbrio que foi conseguido, sendo o tempo ingrediente principal, mas o mesmo não se pode dizer do mundo moderno (CARSON, 1962, p. 16).

Desse modo, Krenak (2019, p. 32), indígena e ambientalista, acrescenta outras denúncias para as consequências da destruição predatória da natureza ao se referir ao Rio Watu em Minas Gerais. Os ambientalistas tentam alertar a sociedade e os governos sobre os impactos hostis à natureza, como forma de debater a questão da devastação ambiental.

A dimensão da presença da natureza na vida cotidiana de todas as pessoas está ligada ao meio ambiente. Isso gera, como consequência, na proposição teórica defendida por Leff (2006, p. 263) baseada na “racionalidade ambiental”, a reapropriação da natureza pela “diferença da diversidade cultural e do valor da subjetividade”. Para o autor, o contato humano deve ser presencial em face da realidade objetiva que afetou a forma com que as pessoas sentem em relação à natureza, haja vista que a realidade presente é inalterável e insustentável (LEFF, 2006, p. 263).

As críticas atuais em relação ao desenvolvimento sustentável são fundadas em regras construídas a partir das normas de biossegurança e determinações voltadas ao crescimento econômico, assim como entre as regras comerciais da Organização Mundial do Comércio e os regimes ambientais previstos em Acordos Ambientais Multilaterais e nas Convenções sobre Mudança Climática e Biodiversidade. Nesta nova era da geopolítica, é possível observar que a globalização econômica e o desenvolvimento sustentável não estão mais solidificados em valores primordiais em si, mas voltados para os valores da própria economia. A recodificação de todas as ordens do ser tem sido uma estratégia simbólica, passando da simples coisificação para a “hipereconomização do mundo” (LEFF, 2006, p. 65-66).

Consideradas as consequências ambientais que formam um novo horizonte para o desenvolvimento, as palavras da Carta da Terra oferecem destaque principal sobre a questão de a sustentabilidade ser uma questão, para Boff (2017, p. 5), de “vida ou morte”. Atenta-se para os riscos que ameaçam a civilização humana e seu futuro, dado que os perigos não vão diminuir pelo fato de as pessoas de diversos níveis de instrução darem de ombros com a questão da sustentabilidade. As pessoas precisam refletir acerca das precauções e prevenções ao meio ambiente, sob o risco de aquelas serem afetadas pela ignorância e não terem tempo suficiente para pensar em um modo de adiar as consequências (BOFF, 2017, p. 5).

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980, no âmbito da International Union for Conservation of Nature – IUCN, organização não-governamental voltada para a defesa do meio ambiente. Segundo Ferreira (2005, p. 83), “não é possível entender o desenvolvimento sustentável sem considerá-lo como um subsistema do desenvolvimento propriamente dito”, pois os estudos do autor indicam que o desenvolvimento sustentável é um modo peculiar de se atingir o desenvolvimento, que inclui a sustentabilidade do planeta.

Conforme as afirmações de Winter (2009, p. 4), “desenvolvimento sustentável é o termo genérico para um extenso número de preocupações que, todavia, podem ser resumidas em três conceitos globais: bem-estar social, economia e meio ambiente”. Na versão dos três pilares, o termo ‘sustentável’ significa que estes três aspectos devem coexistir como entidades equivalentes. No caso de conflitos, eles devem ser balanceados, tomando as considerações mútuas discutidas e os compromissos estabelecidos.

O conceito de desenvolvimento sustentável tomou uma importância considerável a tal ponto que o termo foi utilizado nos textos e integra os trabalhos das Nações Unidas. Embora o quadro jurídico especifique o conceito, não há como se falar em desenvolvimento sustentável quando se constata que nem a exploração da pesca, nem a das florestas e, ainda menos, a dos solos fazem parte de uma economia sustentável. O desenvolvimento sustentável depende da real dimensão ao recorrer a produtos ou técnicas de substituição, o que ainda é muito raro (KISS; BEURIER, 2004, p. 470).

Na mesma esteira, Prieur (2011, p. 83-84) considera que o princípio do desenvolvimento sustentável exprime a ideia de que “os recursos vivos não devem ser pronunciados a um ponto tal que eles não possam, a médio e longo prazo, renovar-se”, pois é preciso garantir que os recursos sejam perenes. Pelo exposto, toda a política de desenvolvimento atual deve garantir que não acarretará prejuízo nem às gerações futuras, nem aos recursos comuns (água, ar, solos, espécies e diversidade biológica). Assim, o desenvolvimento sustentável exprime a vontade política de integrar a preocupação do meio ambiente no longo prazo (PRIEUR, 2011, p. 83-84).

Nesse sentido, a professora Silva (2009, p. 102) destaca a importância dos três pilares na base do conceito do desenvolvimento sustentável: “o econômico, o social e o ambiental”. Trata-se de garantir a transmissão da capacidade produtiva de uma geração, em função da

satisfação das necessidades essenciais e a preservação dos recursos naturais, endossando, portanto, que o desenvolvimento leve em consideração, além da dimensão econômica, a coesão social e a capacidade de reprodução do meio ambiente (SILVA 2009, p. 102).

Na realidade, o princípio do desenvolvimento sustentável surgiu para conciliar as exigências de proteção ambiental e do desenvolvimento econômico, enquanto conceito que reage ao modo de evolução econômica produtivista, ao transgredir radicalmente toda categoria de análise da relação do homem com seu meio ambiente. Dessa forma, Silva (2009, p. 103) afirma que “este conceito introduz um grau de relativismo ao antropocentrismo, modificando as condições do desenvolvimento econômico e as leis da economia”. Concretamente, o desenvolvimento econômico não deve realizar-se a qualquer preço, em detrimento da proteção do meio ambiente (SILVA, 2009, p. 103).

Na Conferência Mundial sobre Conservação e Desenvolvimento da entidade, em Ottawa no ano de 1986, o conceito de desenvolvimento sustentável e equitativo foi lançado como novo paradigma de movimento ambiental, tendo como princípios: (i) integrar a conservação da natureza e desenvolvimento; (ii) satisfazer as necessidades humanas fundamentais; (iii) perseguir equidade e justiça social; (iv) buscar a autodeterminação social e respeitar a diversidade cultural; (v) manter a integridade ecológica.

No ano seguinte, em 1987, o Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, definiu o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento que responde às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de satisfazer suas necessidades. Portanto, pode-se definir desenvolvimento sustentável como um sistema que visa integrar melhoria dos indicadores socioeconômicos e preservação ambiental, de acordo com as palavras de Romi (2010, p. 10), o qual considera que:

Num contexto onde conviria verdadeiramente insuflar a ecologia na concepção da economia, uma questão pode ser posta: se não haveria necessidade de substituir-se a noção de conciliação, induzida pela escolha da referência ao desenvolvimento sustentado, pela noção de hierarquização, induzida pelo princípio de *écologisation*, em cuja primeira etapa está o princípio da integração.

O conceito inclui o problema de que o atual estágio da tecnologia e da organização social impõe limitações ao meio ambiente, impedindo-o de atender plenamente às necessidades presentes e futuras, o que implica a diminuição das liberdades de escolha de cada cidadão. O desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres

humanos e entre a humanidade e a natureza. Assinala Nobre (2002, p. 49) que duas etapas estratégicas são importantes com relação à problemática ambiental, que é “elevar a problemática ambiental ao primeiro plano da agenda política internacional e fazer com que as preocupações ambientais penetrassem a formulação e implementação de políticas públicas em todos os níveis” nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais de caráter nacional.

No contexto específico das crises do desenvolvimento e do meio ambiental surgidas nos anos 1980, a busca do desenvolvimento sustentável requer: (i) um sistema político que assegure a democracia representativa; (ii) um sistema econômico que possa gerar excedentes e desenvolvimento técnico em base constante; (iii) um sistema social que possa resolver as tensões causadas pelas opções de crescimento a qualquer custo; (iv) e um sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento, em face do agravamento do processo de entropia global (FERREIRA, 2005, p. 83).

A partir de um convite realizado pelo governo brasileiro, foi promovido no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em junho de 1992. A reunião, denominada como Rio-92, obteve o comparecimento de 175 delegações nacionais. Para Ferreira (2005, p. 83), é correto afirmar que “a Rio-92 foi a primeira reunião internacional de grande impacto e magnitude realizada após o fim da Guerra Fria”. Após 20 anos da primeira reunião internacional, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, que ocorreu no Rio de Janeiro, de 20 a 22 de junho de 2012, tendo gerado em um documento de resultado político focado que contém medidas claras e práticas para implementar o desenvolvimento sustentável.

Os Estados Membros decidiram, então, lançar um processo para desenvolver um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, que se baseia nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e converge com a agenda de desenvolvimento pós-2015. A Conferência também adotou diretrizes inovadoras sobre políticas de economia verde, em que os governos decidiram estabelecer um processo intergovernamental para preparar opções sobre uma estratégia de financiamento do desenvolvimento sustentável (UNITED NATIONS, 2012, s/p).

A declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 da Rio+20 (2012, p. 12), cujo título era “O futuro que queremos”, deixa claro nas diretrizes da economia verde e da erradicação da pobreza, no parágrafo 58, que:

58. Afirmamos que as políticas de economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza devem: a) Estar em acordo com o direito internacional; b) Respeitar a soberania nacional de cada país sobre seus recursos naturais tendo em conta as suas especificidades nacionais, objetivos, responsabilidades, prioridades e espaço político em relação às três dimensões do desenvolvimento sustentável; c) Apoiar-se em um ambiente favorável e no bom funcionamento dos estabelecimentos de todos os níveis, com um papel de liderança para os governos e com a participação de todas as partes interessadas, incluindo a sociedade civil; d) Promover um crescimento econômico sustentável e inclusivo, favorecer a inovação, as oportunidades, benefícios e capacitação para todos e garantir o respeito de todos os direitos humanos; e) Levar em conta as necessidades dos países em desenvolvimento, particularmente aquelas em situações especiais; f) Reforçar a cooperação internacional, incluindo a provisão de recursos financeiros, capacitação e transferência de tecnologia para países em desenvolvimento; g) Evitar a imposição de condições injustificadas para a assistência pública ao desenvolvimento e ao financiamento; h) Não constituir um meio de discriminação arbitrária ou injustificável, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional, evitando ações unilaterais para lidar com desafios ambientais fora da jurisdição do país importador, e assegurar que as medidas de luta contra os problemas ambientais transfronteiriços ou globais, tanto quanto possível, baseiem-se em um consenso internacional; i) Contribuir para preencher as lacunas de tecnologia entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e reduzir a dependência tecnológica dos países em desenvolvimento, utilizando todas as medidas adequadas; [...] o) Promover os modos de consumo e de produção sustentáveis; e p) Dar continuidade aos esforços realizados para estabelecer abordagens para um desenvolvimento equitativo e inclusivo, que permita combater a pobreza e a desigualdade.

Em seguida, a ONU, por meio de metas para alcançar um futuro sustentável para todos os seres humanos, traça um pacto para que, no ano de 2030, se atinjam os objetivos principais para que se erradiquem as mazelas constantes que assolam a humanidade. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

O direito humano de desfrutar um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável tem sido fortemente desenvolvido dentro das Nações Unidas, especialmente graças ao trabalho realizado pelos relatores especiais das Nações Unidas para o meio ambiente e direitos humanos. Com base no trabalho realizado por esses especialistas, com a ajuda dos Estados membros da Organização, foram definidos e concretizados o conteúdo, os contornos e os limites do direito humano ao meio ambiente (CAVALLO, 2021, p. 77).

O preâmbulo da Agenda 2030 expõe um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Esse conjunto de ações procedimentaliza a forma de atuação dos Estados, como forma de agir com colaboração e com o propósito de tomar medidas cabíveis que transformam o meio ambiente e que são fundamentais para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente.

Os desafios da Agenda 2030 incluem metas estipuladas em ODS que buscam o fortalecimento da paz e da liberdade, no entanto a extrema pobreza tem sido um desafio com o qual o mundo lida constantemente e precisa ser erradicada a todo custo. Portanto, para que se tenha um equilíbrio dos principais eixos (social, econômico e ecológico), é necessário que todas as dimensões da pobreza sejam erradicadas em prol do desenvolvimento sustentável.

A escala da ambição dos ODS, dentro do contexto mundial de criar uma consciência humanitária ambiental, demonstra sua capacidade de realizar seus objetivos foram estipulados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. De todo modo, a efetivação dos direitos humanos para todos é um propósito que pende sobre os ODS, como alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento do gênero feminino, e todos eles são integrados, indivisíveis e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável. Nisso se incluem a economia, os direitos sociais e o meio ambiente.

Conforme a iniciativa da ONU intitulada “Transformando nosso mundo”, a Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, com o escopo de fortalecer a paz universal com mais liberdade. É reconhecido que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. No entanto, a pobreza extrema é o principal obstáculo a ser superado por todos os atores sociais, sejam Estado ou sociedade (ONU, 2016, p. 1).

É importante destacar que todos os países e grupos interessados implementarão um plano ao se comprometer, de forma colaborativa, na libertação da espécie humana em face da tirania da pobreza, da privação, de reparação e de proteção do planeta Terra. É determinante que todos os Estados tomem medidas ambiciosas para si ao transformar o mundo de forma urgente para caminhar rumo ao um caminho sustentável e resiliente (ONU, 2016, p. 1).

Os referidos objetivos e metas, para a ONU (2016, p. 1), estimularão a ação em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta nos próximos 15 anos:

Pessoas: Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em ir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em matéria de dignidade e dignidade e igualdade, em um ambiente saudável;
Planeta: Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, incluindo por meio do consumo e dá por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e dede medidas urgentes medidas urgentes para combater a mudança a mudança do clima, para que possa, para que possa atender as necessidades das gerações presentes e as necessidades das gerações presentes e futuras. Prosperidade: Estamos determinados a assegurar que todos os

seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia; com a natureza. Paz: Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, e não há paz sem desenvolvimento e não há paz sem desenvolvimento sustentável. Parceria: Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base no espírito de solidariedade global fortalecida, com ênfase especial nas necessidades dos mais pobres e mais especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todos os grupos interessados e todas as pessoas. As interconexões e a natureza integrada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são de importância crucial para assegurar que o propósito da nova Agenda se concretize. Se realizarmos as ambições em toda a amplitude da Agenda, todos sentirão melhoras sensíveis em suas vidas e nosso mundo será melhor.

Os 17 objetivos são integrados, indivisíveis e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. São como uma lista de tarefas a serem cumpridas por governos, sociedade civil, setor privado e todos os cidadãos na jornada coletiva para um ano de 2030 sustentável. Nos próximos anos de implementação da Agenda 2030, os ODS e suas metas irão estimular e apoiar ações em áreas de importância crucial para a humanidade: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias.

Em consonância com os objetivos da Agenda 2030, a economista inglesa Raworth (2019, p. 54) cunhou o conceito de “economia donut” para incluir os limites planetários na criação de um novo modelo de desenvolvimento. A palavra ‘donut’ representa uma rosquinha, que, de forma resumida, faz uma analogia à parte interna do donut, que representa os aspectos sociais necessários para uma boa qualidade de vida, enquanto a borda representa os limites planetários. Basicamente, a economia donut é uma estrutura visual para um desenvolvimento sustentável que busca não ultrapassar os limites do planeta. Dessa forma, Raworth (2019, p. 54-55) busca explicar que:

O que é exatamente o Donut? Em poucas palavras, é uma bússola radicalmente nova para guiar a humanidade neste século. E aponta na direção de um futuro capaz de prover as necessidades de cada pessoa e ao mesmo tempo salvaguardar o mundo vivo do qual todos nós dependemos. Abaixo do alicerce social do Donut encontram-se déficits no bem-estar humano, enfrentados por aqueles que carecem de bens essenciais para a vida, como alimento, educação e moradia. Para além do teto ecológico encontra-se um excesso de pressão nos sistemas geradores de vida da Terra, como mudanças climáticas, acidificação dos oceanos e poluição química. Mas entre esses dois conjuntos de limites existe um ponto ideal – com a forma inequívoca de um Donut – que é um espaço ao mesmo tempo ecologicamente seguro e socialmente justo para humanidade. A tarefa do século XXI é sem precedentes: trazer toda a humanidade para esse lugar seguro e justo.

A palavra ‘donut’ foi usada como conceito que se assemelha com a estrutura visual de uma rosquinha. Segundo a analogia, o anel interno diz respeito aos itens que, de acordo com os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU, se definem como o básico para uma boa qualidade de vida, como por exemplo: acesso à água potável; alimentação; moradia; energia; saúde; educação; emprego e renda; igualdade social; igualdade de gênero; paz e justiça; voz política.

Já o anel externo do donut representa os limites planetários, ou seja, os limites do planeta Terra, os quais não podem ser ultrapassados para que se evitem danos ao clima, solos, oceanos, camada de ozônio, fauna e flora. No modelo de economia donut, há nove limites planetários que não devem ser ultrapassados: as mudanças climáticas; a acidificação dos oceanos; a poluição química; a poluição por nitrogênio e fósforo; o excesso de uso de água doce; a conversão de terras (desmatar terras para a criação de atividades econômicas, como estradas e campos agrícolas); a perda de biodiversidade; a poluição do ar; a destruição da camada de ozônio. O ideal é que o desenvolvimento econômico esteja entre os dois anéis, ou seja, a área onde as necessidades humanas e as do planeta estão sendo atendidas (GUIMARÃES, 2022, s/p).

O contexto do desenvolvimento sustentável exige que a segurança alimentar seja prioridade a ser reconhecida para se acabar com a fome. Antes mesmo do estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, que ocorreu em Roma, em 1992, a primeira Conferência Internacional em Nutrição – ICN encorajava os Estados Membros da ONU a incluírem a nutrição como parte dos planos socioeconômicos para o desenvolvimento por meio de estratégias que reduzissem a desnutrição e a fome. A segunda ICN ocorreu em 2014, ao aliar as ações efetivas para melhorar a nutrição por meio de políticas nacionais, da cooperação internacional e da participação da sociedade civil (MACHADO; ESTEVES, 2022, p. 45).

De acordo com o disposto na Agenda, quanto ao seu Objetivo nº 2, se dispõe a acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar os índices e a qualidade da nutrição e promover a agricultura sustentável. Isso implica alocar recursos para desenvolver as zonas rurais, a agricultura e a pesca sustentáveis; fortalecer as políticas de alimentação escolar e apoiar os pequenos grupos de produtores agrícolas, de pecuária e pesca, especialmente das zonas com menores índices de desenvolvimento humano (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2017, p. 17).

O ODS nº 2 aborda especificamente a segurança alimentar e nutricional e a erradicação da fome, sendo o desenvolvimento de sistemas alimentares sustentáveis fundamental para que esse objetivo possa ser atingido. Contudo, todos os ODS estão relacionados à promoção de sistemas alimentares mais sustentáveis, justos e resilientes, e englobam ações do governo, da indústria de alimentos e da sociedade civil (MACHADO; ESTEVES, 2022, p. 45).

Com relação ao governo, essas metas estão relacionadas, sobretudo, ao estabelecimento de políticas públicas que incluam a distribuição justa de terras, a segurança alimentar e nutricional, o incentivo à agricultura familiar, o controle do uso de água, terra e produtos químicos e um monitoramento rigoroso do desmatamento. Para a indústria de alimentos, as principais ações incluem o uso correto da água, com controle de seu desperdício e poluição por agrotóxicos e resíduos sólidos, controle do uso de agrotóxicos, implementação de tecnologias de baixo impacto ambiental em todas as etapas da cadeia produtiva e garantia de um ambiente de trabalho adequado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, s/p).

Além disso, a indústria pode ter um papel importante na garantia da segurança alimentar, sobretudo reduzindo perdas e desperdício na produção e no transporte de mantimentos, bem como no beneficiamento de alimentos. Também são essenciais o cumprimento das regulações estabelecidas pelo governo e o respeito aos acordos internacionais de produção e comercialização de alimentos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014, s/p).

1.1.4 Considerações acerca da CEPAL sobre a situação de segurança alimentar e nutricional em âmbito regional

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL é uma das cinco comissões econômicas criadas em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, mediante a coordenação de ações econômicas destinadas a promover esse desenvolvimento, além de reforçar as relações dos países da região entre si e com os demais países do mundo. Essa missão inscreve-se no ideário mais amplo que orientou a criação das Nações Unidas, responsável pela consolidação do espaço supranacional em um espaço multilateral de governança política e, sobretudo, econômica (ALMEIDA FILHO; CORREIA, 2011, p. 93).

Dessa forma, se instaura uma nova dinâmica que permite alcançar certos objetivos com relação a uma nova concepção de desenvolvimento, seja ela relacionada à distribuição de

renda, à consolidação de processos democráticos, à aquisição de uma autonomia maior, à criação de condições de preservação ambiental e à melhora da qualidade de vida para todas as pessoas do mundo (CEPAL,1990, p. 9).

A abrangência de atuação da CEPAL compreende os Estados Membros que a compõem, além do Brasil: Alemanha, Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coreia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Quanto aos países membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos.

Os 33 países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações da América do Norte, Europa e Ásia que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, há 46 Estados Membros e 13 membros associados (condição jurídica atribuída a alguns territórios não independentes do Caribe). A cada dois anos, representantes desses Estados Membros se reúnem para debater e discutir temas relacionados com o desenvolvimento econômico e social de cada região. Eles fazem exame acurado das atividades desenvolvidas no biênio anterior e traçam metas a serem desenvolvidas nos dois anos seguintes. Registre-se que cada Estado Membro é anfitrião desses encontros chamados de Período de Sessões da CEPAL.

A cooperação para o desenvolvimento é um importante aspecto na política externa dos países desenvolvidos, em um instrumento para se fortalecerem dentro de um sistema internacional em que alianças com países em desenvolvimento serviram para enfrentar inimigos comuns, sejam eles o comunismo ou a pobreza. Muito embora essas justificativas tenham servido como argumentos reducionistas, estas narrativas foram suficientes para apoiar a ação conjunta de países que buscam segurança e bem-estar (SIQUEIRA NETO; MENEZES, 2020, p. 36).

A integração da região latino-americana no sistema capitalista mundial é importante para a CEPAL, pois, como instituição criada pelas Nações Unidas, é essencial que tal

organismo busque por respostas que insiram a América Latina e o Caribe no capitalismo global de forma não subordinada. Para isso, é importante observar o método analítico estrutural que analisa a forma como as instituições e as estruturas produtivas herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento (NAZARENO, 2005, p. 830).

A idealização da CEPAL como escola de pensamento foi proposta pelos economistas Raúl Prebisch e Celso Furtado, por meio de documentos que figuraram como referência ideológica analítica para os desenvolvimentistas latino-americanos. O princípio normativo da CEPAL baseia-se na ideia da necessidade de contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da região latino-americana com paradigma desenvolvimentista (PANNO; KUHN; RITERBUSCH, 2005, p. 72).

Portanto, a missão inscreve-se naquilo que poderia ser identificado como os valores próprios da civilização ocidental. Um observador recente da CEPAL poderia dizer, sem muita dificuldade, que essa missão original que motivou a criação da agência traduz-se em diretrizes, práticas e ações identificadas com o ideário das Nações Unidas. Assim, sugere-se que, para este observador, seria natural afirmar que a CEPAL se enquadra no papel para o qual ela foi criada (ALMEIDA FILHO; CORREIA, 2011, p. 93).

A CEPAL como órgão promotor do desenvolvimento regional da América Latina tem a função de observar e auxiliar os países da região não só quanto ao crescimento econômico, mas também quanto ao desenvolvimento social. Isso inclui a política de segurança alimentar e nutricional que os países precisam realizar para erradicar a fome, conforme o ODS nº 2 da Agenda 2030 da ONU. No final da última década, percebe-se que o aumento da fome e insegurança alimentar afetou as condições das pessoas tanto no Brasil quanto na América Latina e Caribe de uma maneira geral, conforme o que se constata no último relatório publicado pelos organismos da ONU (CEPAL, FAO e PMA) em dezembro de 2022.

Os dados da CEPAL apontam para um aumento da extrema pobreza da região, principalmente nas áreas rurais onde a segurança alimentar se encontra deteriorada. Há um fluxo intenso de imigrantes dos países mais pobres da América Latina para os Estados Unidos, cujo destino é optado por oito a cada dez imigrantes que vão tentar arranjar uma vida desceite por lá. Ainda segundo o relatório, é possível constatar a gravidade da insegurança

alimentar quando se percebe o que as pessoas têm para comer no dia seguinte, pois a insegurança alimentar se divide em moderada ou grave (CEPAL-FAO-PMA, 2022, p. 12).

O relatório procurou expor os conceitos de insegurança da seguinte forma, considerando como moderada a incerteza que se tem de uma pessoa se alimentar no dia seguinte e, por isso, sacrifica outras necessidades básicas como saúde e educação para custear os alimentos. Dessa forma, as pessoas recorrem a alimentos baratos e processados que agravam a obesidade e a má nutrição. Outro conceito de insegurança alimentar que aponta o relatório é quando uma pessoa fica sem alimentos e passa um dia ou mais sem comer e pode ser crônico quando a pessoa não consome as calorias necessárias de forma regular (CEPAL-FAO-PMA, 2022, p. 13).

O aumento da inflação de alimentos e da pobreza extrema é um dos fatores que aumentam insegurança alimentar e a fome. Embora a desnutrição tenha crescido na região desde 2014, entre 2019 e 2021 sua prevalência aumentou 1,9 ponto percentual e atingiu 8,6% da população. O número de pessoas na região que passam fome aumentou 13,2 milhões, atingindo 56,5 milhões de pessoas. Os países incluídos nos indicadores de insegurança alimentar grave e moderada são: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e o Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai (CEPAL-FAO-PMA, 2022, p. 13).

Para reverter essa situação, o relatório aponta medidas como o fomento da agropecuária local e regional vinculado à oferta de programas de alimentação por meio de compras sob contrato que podem beneficiar a todos os *stakeholders*, sendo eles os produtores e os destinatários dessas políticas. Parte do apoio aos agricultores poderia consistir na entrega de subsídios ou na distribuição gratuita de sementes de legumes, hortaliças e outros alimentos saudáveis para as compras institucionais dos refeitórios de escolas e dos postos de saúde. O Brasil, por sua vez, tem referência no acesso de agricultores familiares aos mercados institucionais por meio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e do Programa Nacional de Alimentação escolar – PNAE, que são considerados os principais programas de compras públicas de agricultura familiar de referência mundial (CEPAL-FAO-PMA, 2022, p. 19).

1.2 Direito à alimentação como desenvolvimento: conceito e relevância no âmbito jurídico nacional e nos pactos internacionais

O direito humano à alimentação é caracterizado pela necessidade do debate acerca da erradicação da fome como um problema social e político que assola as pessoas em esfera global. A sociologia tem discutido esse assunto, no âmbito das ciências sociais, ao considerar que a fome está atrelada a problemas quanto ao seu acesso, pois, embora os dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO tenham mostrado que a fome no mundo tenha diminuído entre 2012 e 2014, com a estimativa de que 805 milhões de pessoas estejam com alguma subnutrição crônica, a fome não é decorrente de uma suposta falta de alimentos nem da fatalidade, sendo que as justificativas de fenômenos naturais para o problema, relacionadas comumente a fatores climáticos, não são suficientes para explicar (ZIEGLER, 2007, p. IX).

Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU – DESC, as raízes do problema da desnutrição não estão na falta de alimento, mas na falta de acesso à alimentação disponível, entre outras razões por causa da pobreza de grandes segmentos da população mundial. Portanto, o tema da fome aponta para um problema social e político oriundo da pobreza e da miséria, decorrente também da falta de acesso à terra e à renda, ambos necessários para obtenção dos alimentos. Essas diferentes perspectivas, focadas inicialmente na produção e na oferta e depois no acesso, refletem as diferentes noções de segurança alimentar e nutricional (ROSENDO; KUHNNEN, 2019, p. 566).

O caráter econômico e social da fome é mostrado por Josué de Castro em seu livro “A alimentação brasileira à luz da geografia humana”, tanto em seus aspectos parciais quanto em seu conjunto, o que só se poderia conseguir com um estudo baseado nos métodos e princípios da geografia humana, capaz de permitir uma visão total do assunto, com as várias perspectivas que ele encerra (CASTRO, 1937, p. 13). Dessa forma, para Conti (2007, p. 1-2), a questão da fome aponta para um “problema social e político oriundo da pobreza e da miséria decorrentes também da falta de acesso à terra e a renda, ambos necessários para a obtenção dos alimentos”.

Desde o final do século XIX, vem sendo discutida a questão da importância da intervenção estatal e a migração do modelo de Estado liberal para um modelo de Estado de bem-estar social. Como a fome é consequência de escolhas políticas do Estado, passou-se a

debater a necessidade da garantia estatal de cobrir as falhas oriundas do regime do Estado liberal. O final do século XIX e o começo do século XX foram marcados pela fome, instigando a intervenção do Estado para a produção de alimentos, enfrentando, por essa razão, o absolutismo da propriedade privada (TARREGA, 2022, p. 114).

O modelo intervencionista instituiu a ideia de produtividade da terra e fez com que os proprietários passassem a fazê-la produzir. A produtividade torna-se obrigação do proprietário, e o sistema capitalista cria uma obrigação de produzir que se opõe ao mero direito de usar. Contudo, a força do caráter absoluto da propriedade começa a declinar em função do avanço da fome na Europa, no final do século XIX (TARREGA, 2022, p. 114).

O modelo econômico de agricultura que ora se associa com os problemas do Brasil privilegiou a monocultura destinada à exportação, em detrimento da agricultura de subsistência, ao focar em algumas regiões, corroborando a manutenção do latifúndio improdutivo, da plantação escravocrata, do analfabetismo, da pobreza e da fome. Isso se reflete na dificuldade de se superar problemas históricos relacionados à falta de planejamento da agricultura.

É válido falar que toda pessoa, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, tem direito a um nível de vida suficiente para a garantia da sua família, sua saúde, seu bem-estar e, principalmente, sua alimentação. Segundo Valente (2002, p. 37), “o direito à alimentação é examinado pelo acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e saudios, culturalmente aceitos, produzidos de forma sustentável”. O acesso diário à alimentação em quantidade suficiente e com qualidade necessária é entendido como segurança alimentar e nutricional, que pode ser obtida por pessoas em situação de extrema pobreza, por intermédio de programas governamentais de transferência de renda (ROCHA, 2013, p. 54).

É necessário esclarecer que a Organização Mundial da Saúde – OMS fixa em 2.200 calorias diárias o mínimo vital para um adulto. Certo é que as necessidades calóricas irão variar de acordo com a idade da pessoa, com 700 calorias diárias para um lactente, 1.000 calorias para um bebê entre um e dois anos, 1.600 calorias para uma criança de cinco anos e entre 2.000 e 2.700 calorias para um adulto, a depender do clima em que vive e do trabalho desempenhado por esse adulto (ZIEGLER, 2013, p. 32).

A obra “A geografia da fome”, do professor Josué de Castro (1984, p. 8), retrata a realidade da quantidade mínima de calorias ao ter como referência a fome mundial em face da escassez de alimentos:

Sabemos calcular em termos de calorias em que deve consistir na massa de alimentos cotidianos. Podemos calcular em gramas, em miligramas, o que essa alimentação deve conter de princípios alimentares, de moléculas indispensáveis. Temos, pois, doravante, noções sólidas, inabaláveis, permitindo determinar com bastante precisão o que deve ser a alimentação de uma criança, de um adulto em descanso ou trabalhando, de uma mãe, de uma família, de uma cidade, de uma população inteira. E isso constitui um acontecimento de importância capital na história da humanidade. A questão é, pois, a seguinte: existem, no nosso planeta, mais de dois bilhões de seres humanos. Como se alimentam eles? Os primeiros inquéritos realizados nos permitem responder: alimentam-se mal. Mais da metade desses seres humanos se encontra, mais ou menos, em estado de subnutrição. E tal estado só tende a agravar-se, uma vez que a população da Terra cresce de ano a ano em cerca de 50 a 60 milhões de indivíduos. Devemos acrescentar que a subnutrição não atinge apenas os países mais atrasados, mas também grupos inteiros de população nos países mais adiantados do mundo.

Em países como o Brasil, onde a pandemia de Covid-19 foi mais persistente, é possível perceber a fragilidade econômica quando um país não tem condições de garantir uma alimentação adequada nos padrões estabelecidos, e que, conseqüentemente, o direito à vida e à saúde também são afetados de forma drástica. Dessa forma, a falta de previsão para a vacinação em massa, o despreparo e a falta de planejamento culminaram em uma crise econômica e sanitária que agravou a situação dos países em desenvolvimento (BOAS; SOARES, 2021, p. 59).

A fome não é algo prejudicial apenas ao indivíduo, pois torna doente a própria sociedade. O rendimento escolar da criança subnutrida é inferior, pois desperdiça um potencial de criatividade, se tornando amanhã um trabalhador pouco qualificado. Com baixa qualificação, será mal remunerado e mais sujeito a doenças, com oneração do sistema hospitalar. Sem condições de atuação cidadã, fica mais vulnerável a discursos messiânicos, populistas ou autoritários (CAMPOS, 2012, p. 30).

A angústia de centenas de milhões de pessoas, relacionada ao que comer amanhã, é o maior escândalo do planeta, e cabe à ciência colaborar para a resolução do problema. Porém, se hoje já não é possível identificar fome e escassez, pois há alimento em quantidade suficiente, a questão deixou de ser simplesmente técnica para ser principalmente política e, por essa razão, a colaboração maior deve vir das ciências sociais; entre elas, a geografia possui um importante papel. A fome, mais do que um fenômeno de caráter biológico, é uma doença social a exigir novas estruturas da sociedade. O faminto vive hoje em um mundo

de fartura, e a convivência simultânea entre a escassez e a abundância demonstra a má distribuição dos recursos, mas também a esperança de solução, pois sua razão é social (CAMPOS, 2012, p. 30).

A Cúpula Mundial da Alimentação e a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar apontam a pobreza como a maior causa de insegurança alimentar. É crucial que, diante das circunstâncias, um desenvolvimento sustentável propicie o incentivo à produção de alimentos em face da erradicação da fome. A insegurança alimentar tem várias causas, como conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do meio ambiente, contribuindo significativamente para o agravamento da fome no mundo. Esforços para aumentar a produção de alimentos, incluindo os alimentos de base, devem ser feitos (NEPP-DH¹, 1996, s/p).

Esses esforços devem realizar-se dentro de um quadro sustentável de gestão dos recursos naturais, eliminação de modelos de consumo e produção não sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e estabilização imediata da população mundial. Da mesma forma, devem ser consideradas a contribuição fundamental da mulher para a segurança alimentar, principalmente nas zonas rurais dos países em desenvolvimento, e a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres. É necessário reforçar a estabilidade social e impedir o êxodo rural que muitos países enfrentam; deve-se considerar como prioritária também a revitalização das zonas rurais (NEPP-DH, 1996, s/p).

Nessa esteira, o discurso de Mangabeira (s/d, p. 1) em sua obra “Injustiça e fome” assevera que:

Armazéns e silos espalhados pelo mundo inteiro estão abarrotados de grãos, aguardando a aceleração e alta de preços, muitos deles produzindo elevadas despesas enquanto parte de suas reservas apodrecem ou são devoradas pelas pragas, estimulando as multidões esfaimadas para apelarem para o saque, para a desordem, para a violência alucinada, em algumas circunstâncias e lugares estimulados por outros interesses, igualmente sórdidos, face à ultrajante medida dos governantes que não tomam providências preventivas nem organizam frentes de trabalho, abrindo poços e açudes para reverter a situação na primeira oportunidade, pagando

¹ Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Sousa de Almeida: Trata-se do primeiro Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos, com caráter estatutário, em universidade pública brasileira. O NEPP-DH aglutina trabalhos com alta relevância acadêmica e social, todos constitutivos da sua estrutura e desdobram-se em subprojetos de ensino, pesquisa e extensão, como: Grupo de Pesquisa do Trabalho Escravo Contemporâneo (GPTEC), Centro de Referência de Mulheres da Maré Carminha Rosa (CRMM-CR), Observatório da Laicidade do Estado (OLE), Curso de Teorias Sociais e Produção do Conhecimento (CTSPC). Compreende também o Centro de Referência da Mulher (CRM), cujas atividades acadêmicas ainda não se iniciaram porque está em fase de construção, na Cidade Universitária e o Observatório da Lei Maria da Penha.

condignamente o esforço rude dos trabalhadores com salários justos através desses alimentos esquecidos.

A consagração do direito à alimentação na Constituição do Brasil e de vários países deve, pelo menos, servir como um brado contra uma chaga remanescente da involução e do primitivismo atrelada à fome. Portanto, quando Castro (1984, p. 84) diz que a “fome é um problema tão velho quanto a própria vida”, esse problema tão antigo coloca em risco a vida e a própria sobrevivência da espécie humana até os dias atuais. Há tempos se buscam alternativas para solucionar esse “problema tão velho”, mas tão presente nos dias atuais (BOAS; SOARES, 2021, p. 60).

1.2.1 Direito à alimentação na lei e na jurisprudência brasileira

O direito à alimentação, como a maioria dos direitos sociais, pode ser considerado em duas vertentes: uma de natureza negativa, que consiste no direito de exigir do Estado que se abstenha de qualquer ato que prejudique alimentação saudável; e outra de natureza positiva, que significa prestações estatais do Poder Público com o objetivo de garantir alimentação saudável e adequada para todos. O Estado deve fomentar ações que possam incentivar a produção do alimento e sua justa distribuição, com o devido controle dos abusos dos preços, qualidade e quantidade. O Estado, ao mesmo tempo, deve se abster de sobretaxar os alimentos básicos para que a população possa adquiri-los (PINHEIRO; THOMAS, 2012, p. 429).

Os direitos sociais estão consagrados na Constituição Federal de 1988, no capítulo II, nos artigos 6º ao 11. O texto constitucional começa com o reconhecimento dos direitos sociais disponíveis, em que se incluem educação, saúde, alimentação, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Depois de perpassar pelos direitos sociais descritos no começo do capítulo, os artigos 7º ao 11 tratam dos direitos dos trabalhadores (BRASIL, 1988, s/p).

A alimentação como direito básico passou a ser consagrado pela Constituição por meio da Emenda nº 64/2010, promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado, que alterou o art. 6º da Constituição Federal, incluindo a alimentação entre os direitos sociais básicos. Proposta como PEC nº 21/2001 pelo senador Antônio Carlos Valadares, o artigo 6º passou a vigorar com o seguinte texto: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à

maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, s/p).

Os direitos coletivos devem estar dispostos sem desconsiderar a existência dos direitos individuais. Dessa forma, os direitos sociais se tornam fundamentais ao homem, dentro do modelo de Estado de bem-estar, cuja premissa é a solidariedade de todos os indivíduos. Para que o Estado se torne atuante no campo social, é preciso que leis parlamentares, atos administrativos e serviços públicos definam políticas públicas de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho e habitação que facultem o gozo. Assim, a coletividade terá a eficiência devida de um Estado presente e militante na vida do indivíduo (KRELL, 2002, p. 19-20).

Em 2006, sob a orientação das diretrizes internacionais, é aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15/09/2006), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, consignado no artigo 2º, prevendo 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, com a responsabilidade do Poder Público de adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006, s/p).

Dessa forma, a Lei nº 11.346/06 deu expressão prática aos direitos sociais ao estabelecer o acesso à alimentação adequada como um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal. O dever do Poder Público está atrelado às políticas de garantia da segurança alimentar e nutricional da população. A lei leva em conta os aspectos de dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais, para a adoção das políticas de alimentação (BRASIL, 2006, s/p).

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, com base em práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, s/p).

O direito humano à alimentação adequada está sob responsabilidade do Estado, mediante suas instituições, em garantir que a exigibilidade seja cumprida em nome dos

direitos fundamentais. Segundo Moraes (2005, p. 25), os direitos sociais são liberdades positivas e direitos fundamentais do homem, pois, para o doutrinador, essas liberdades são de observância obrigatória em um “Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social”. Dessa forma, é importante salientar que as reivindicações sociais serviram de base para a construção dos direitos fundamentais em determinados momentos históricos em que se via o anseio por mudanças dentro da sociedade em diversos lugares em face da ingerência do Estado, pois os Direitos sociais têm a finalidade de alcançar a igualdade de oportunidades pela redução das desigualdades em melhores condições de vida para todos (PEQUENO, 2020, p. 26).

No passado, os direitos do homem tinham a natureza identitária com liberdades do indivíduo diante do Estado contra ele, pois se tratava de uma concepção da mesma época em que havia desconfiança do poder. Assim, pregava-se a limitação do Estado e entendia-se esse ente como um mal necessário; todavia, em regiões como a América Latina, diante das desigualdades e injustiças sociais, o Estado tem um importante papel a desempenhar. Esse papel é voltado a que se ofereçam meios à realização dos direitos sociais (CLÈVE, 2014, p. 24).

Os direitos sociais e individuais apresentam diferença peculiar ao tratar dos direitos de liberdade. O Estado se torna obrigado a um comportamento meramente negativo, isto é, não impedir espaços pessoais de liberdade, como praticar a religião na qual se tem convicção, ou não praticar nenhuma, ou expressar a própria opinião política. Por sua vez, os direitos sociais obrigam o Estado, como representante da inteira coletividade, a intervir positivamente na criação de institutos aptos a tornar-se de fato possível o acesso à instrução, o exercício do trabalho, o cuidado com a própria saúde (BOBBIO, 2000, p. 507).

Portanto, o legislador constitucional buscou zelar por garantias mínimas nas quais algumas foram objeto de legislação e decretos tendo em vista a aplicação imediata de recursos governamentais para garantir a efetividade dos direitos sociais. Dessa forma, o consumidor dos alimentos é protegido pelo que a lei expressamente prevê no seu art. 4º, IV da Lei nº 11.346/2006, ao estabelecer que a segurança alimentar e nutricional abrange a garantia de qualidade biológica e sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos.

A judicialização dos direitos sociais tem sido recorrente ao se observar que muitas ações judiciais individuais e coletivas reivindicam a cobrança dos serviços prestados pelo Estado. Com efeito, é conferida aos direitos sociais sua efetiva prestação judicial, pois eles são, nas palavras de Piovesan (2008, p. 400), “autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância”. A judicialização da saúde tem sido relevante em âmbito nacional, a exemplo da decisão do STF que decretou o bloqueio de valores a fim de assegurar o fornecimento gratuito de medicamentos para as pessoas hipossuficientes (BRASIL, 2009).

Isso não impede que outros direitos sociais venham a acompanhar os processos que envolvem a prestação do Estado. A mais recorrente demanda tem sido a do direito à alimentação que interliga outros direitos dos quais a vida, a saúde, a moradia, a educação constituem o mínimo existencial para a sobrevivência do indivíduo em uma sociedade que carece do mais básico para poder viver em sociedade. Nos precatórios realizados pelo Estado, por meio da formalização de requisição de pagamento de quantia líquida devida pela Fazenda Pública, é tido que os créditos alimentícios são necessários para que se preserve o direito à saúde e, conseqüentemente, à vida do requerente (SILVA; CALDAS, 2015, p. 15).

Desta feita, o STJ decidiu sobre a proteção do direito à vida e a saúde, considerando os créditos de natureza alimentícia, entre os quais se incluem aqueles relacionados à garantia da manutenção da vida, como os decorrentes do fornecimento de medicamentos pelo Estado. Assim, é lícito ao magistrado determinar o bloqueio de valores em contas públicas para garantir o custeio de tratamento médico indispensável, como meio de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à saúde (BRASIL, 2007).

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região deliberou sobre a Apelação Cível nº 200983020017756, publicada em 27 de maio de 2010, abrindo a tese de sustentação para o direito à alimentação. Os Tribunais Superiores, inclusive o STF, estão acatando a tese do direito à alimentação por intermédio da autorização de bloqueio de valores para assegurar o fornecimento de medicamentos ou tratamentos médicos “como meio de concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à saúde”; a medida é justificada pela postulação do cumprimento da obrigação. A Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, por sua vez, está obrigada a entregar cestas básicas e fazer pagamentos aos apelantes, pois os direitos à alimentação e à moradia vinculam-se igualmente aos direitos à vida e à

dignidade, revelando-se essenciais à sobrevivência digna dos cidadãos. Portanto, são tão fundamentais quanto o direito à saúde (BRASIL, 2010).

É importante ressaltar que o direito à alimentação serve como pedra angular no qual se concatenam outros direitos fundamentais, como a saúde e a vida, ao garantir o mínimo existencial. Esses direitos encontram guarida nas decisões dos Tribunais ao encontrarem a possibilidade de uma judicialização efetiva e real da prestação dos direitos de forma acessível aos cidadãos vulneráveis, por intermédio de uma nova jurisprudência pacífica e sólida (SILVA; CALDAS, 2015, p. 21).

Cabe recordar que uma das principais características dos direitos fundamentais é sua força vinculante, pois possuem esse poder de modo que não sejam simples declarações. Assim, ressalta Canotilho (2002, p. 440) que a vinculação tem duplo efeito, ou seja, cria “mecanismos jurídicos com o objetivo de estabelecer limites à atuação do poder estatal”, pois precisa estar limitada a sua estrita legalidade e ao dever de “atuar no sentido de elaborar normas jurídicas que assegurem direito subjetivo ao titular do direito fundamental e imponham deveres jurídicos às demais pessoas e aos poderes públicos”, visto que esses não podem se eximir de responsabilidades (SILVA; CALDAS, 2015, p. 21).

1.2.2 Direito à alimentação nos pactos internacionais

O princípio da vida na Terra está no fato de os seres vivos terem acesso a alimentos para manter suas funções fisiológicas, propiciar crescimento, desenvolvimento, reprodução e perpetuação da espécie. O *Homo sapiens* vem lutando e conseguindo perpetuar sua espécie desde os seus primórdios, no entanto seu direito básico à vida tem sido negligenciado por todos os governos aos quais foram submetidos (NASCIMENTO; LEMOS, 2009, p. 2).

Na atualidade, vive-se em uma sociedade técnico-científica onde se tem o conhecimento e a tecnologia de produção de alimentos para garantir acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente a toda espécie humana. Isso permitiu que milhões de pessoas no mundo passassem de uma condição de subsistência para viver dignamente o direito humano a uma alimentação adequada (NASCIMENTO; LEMOS, 2009, p. 2).

Segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (1948, p. 6), em seu artigo 25, item 1, “toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação”, haja vista que a

existência humana depende do direito social à alimentação. A consagração desse direito na DUDH fez com que a alimentação se tornasse uma importante questão para as Nações Unidas combaterem a desnutrição mundial, principalmente nos países emergentes.

Em 1992, o Brasil aderiu ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, firmado pela ONU em 19 de dezembro de 1966, sob o Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Neste pacto, o Estado brasileiro está encarregado de garantir a todas as pessoas a acessibilidade de um padrão de vida em que é possível viver com dignidade e saúde; foi um dos primeiros pactos internacionais promulgados a garantir que o direito à alimentação adequada fosse um direito vitalício (BRASIL, 1992, s/p).

O artigo 11 do Decreto nº 591 no item 2 obriga o Estado brasileiro a adotar medidas para incentivar o desenvolvimento de gêneros alimentícios mais seguros para as pessoas por meio dos conhecimentos técnicos científicos, com a adoção da educação nutricional que aperfeiçoe os regimes agrários. Ademais, o pacto determina a distribuição igualitária dos recursos alimentícios dentro do âmbito mundial, em atendimento às necessidades quanto aos problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (BRASIL, 1992, s/p).

Há de se ressaltar que, segundo o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – DESC (1999, p. 3), existem conceitos importantes na definição dos direitos humanos à alimentação adequada, de acordo com o art. 11 do Comentário Geral nº 12:

– Adequação: é determinada, em boa medida, pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas e de outros tipos, imperante no momento. – Sustentabilidade: vinculado ao conceito de alimentação adequada ou segurança alimentar, uma vez que estabelece a disponibilidade e a possibilidade de acesso aos alimentos pelas gerações presentes e futuras. – Necessidades alimentares: é o regime alimentar que combina produtos nutritivos para o crescimento físico e mental, desenvolvimento, manutenção e atividade física, suficiente para satisfazer as necessidades fisiológicas humanas em todas as etapas do ciclo vital, segundo sexo e ocupação. – Substâncias nocivas: os alimentos devem estar isentos de contaminação por adulteração, má higiene ambiental, manipulação incorreta nas distintas etapas da cadeia alimentar; além de se determinar, evitar ou destruir as toxinas naturalmente produzidas. – Aceitabilidade: os alimentos devem ser aceitos para uma cultura ou consumidores determinados; ou seja, valores não relacionados à nutrição, mas que se associam aos alimentos. – Disponibilidade: possibilidade de um indivíduo de se alimentar diretamente explorando uma terra produtiva e outras fontes naturais de alimentos ou os sistemas de distribuição, elaboração e comercialização. – Acessibilidade: ‘econômica’, no que se refere aos custos financeiros pessoais ou familiares associados com a aquisição dos alimentos necessários ao regime alimentar adequado; daí que os grupos socialmente vulneráveis como as pessoas sem terra e outros segmentos empobrecidos da população requerem atenção de programas especiais; ‘física’, deve ser disponibilizada aos indivíduos fisicamente vulneráveis (lactantes, crianças pequenas, pessoas de idade, incapacitados físicos,

doentes, pessoas com problemas médicos persistentes, como os doentes mentais).
Estar atento às pessoas que vivem em áreas propensas aos desastres e aos grupos menos favorecidos (p.ex. povos indígenas, com acesso à terra ameaçado).

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação – FAO, mesmo antes do início da Conferência Mundial sobre Alimentação de 1996, em Roma, criou o Programa Especial para a Segurança Alimentar – PESA, direcionado para os Países com Baixo Ingresso e Déficit Alimentar – PBIDA, que ocupa um lugar central em suas atividades (FAO, 1999, s/p). Na 2ª Conferência Mundial sobre Alimentação, os Estados Partes aprovaram sete compromissos na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar e um plano de ação para erradicação da fome e redução do número de desnutridos pela metade até o ano de 2015. São os seguintes os compromissos assumidos pelos participantes da Cúpula, para atingir um objetivo comum: segurança alimentar em nível individual, familiar, nacional, regional e mundial.

As organizações não-governamentais, enquanto movimentos sociais e organizações da sociedade civil, no ano de 2008 em Genebra, redigiram e assinaram uma declaração conjunta na qual registram que a crise mundial demonstra que o mercado global dominante não garantirá nem a segurança alimentar, nem o direito à alimentação. Dessa forma, as ONGs reclamam um sistema de produção alimentar baseado nos princípios da soberania alimentar e dos direitos humanos, em especial a alimentação adequada e o acesso aos recursos produtivos como terra, água, sementes e outros (NASCIMENTO; LEMOS, 2009, p. 10).

As ONGs reivindicam que os Estados Partes reafirmem seus compromissos de cumprir a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito Internacional de Direitos Humanos, com a imposição de estabelecer uma regularização do processo de expansão da liberação agrocomercial, com respeito, proteção e garantia dos direitos da pessoa humana, em especial o direito de se alimentar.

Isso diz respeito ao acesso de recursos produtivos como marco da soberania alimentar, ao estabelecimento das medidas de apoio para os camponeses e à produção sustentável de alimentos em nível global, agroecologicamente diversificados. Nessa esteira, a FAO deve definir como um dos seus objetivos estratégicos a promoção e a proteção ao direito humano à alimentação, fazendo com que o asseguramento das reservas internacionais de alimentos seja garantido com base nas necessidades esperadas e não dependam do preço de mercado (NASCIMENTO; LEMOS, 2009, p. 10).

1.3 Direito à alimentação em âmbito estadual e municipal

Ao tratar de assunto sensível com relação à necessidade de alimentar as pessoas do Estado do Ceará, é preciso que se faça uma análise da questão histórica do Nordeste nos tempos da produção do açúcar ou, segundo Castro (1984, p. 105), “Nordeste açucareiro”. O Nordeste açucareiro era uma região onde predominava uma típica paisagem em seus traços geográficos naturais. Logo em seguida, a ação humana modificou por completo a essência do que era uma floresta tropical para se transformar em campos abertos. Nas palavras de Castro (1984, p. 105):

Teve o Nordeste a vida do seu solo, de suas águas, de suas plantas e do seu próprio clima, tudo mudado pela ação desequilibrante e intempestiva do colonizador, quase cego às consequências de seus atos, pela paixão desvairada que dele se apoderou, de plantar sempre mais cana e de produzir sempre mais açúcar. Quatro séculos de ação tão extremada, a serviço de um só objetivo, deram ao processo de transformação econômico-social do Nordeste o sentido de uma dramática experiência sociológica, servindo às mil maravilhas para demonstração viva de uma infinidade de pontos de vista fundamentais em ecologia.

A cana-de-açúcar era essencial para a economia colonial brasileira, pois o português conhecia bem essa planta, com suas exigências específicas, desde que havia utilizado as ilhas atlânticas da Madeira e do Cabo Verde como verdadeiras estações experimentais. Os colonizadores conheciam também os segredos do comércio açucareiro, que se apresentava, no momento, como o mais promissor do mundo. Com essa experiência da agricultura e do comércio do açúcar, o português sabia que esse produto só poderia constituir uma atividade econômica compensadora se produzido em grande escala, com terra suficiente para o cultivo extensivo da planta, com mão-de-obra abundante e barata para o trabalho agrário e com dinheiro bastante para o estabelecimento da sua indústria em bases de um verdadeiro monopólio do produto. Por isso, organizou capitais dos mais abundantes entre aqueles até então trazidos para estas terras, impulsionou a vinda dos escravos da costa da África e se assenhou de terra suficiente ao empreendimento ousado (CASTRO, 1984, p. 108).

Lançado na aventura açucareira, o colonizador sabia que tinha de se entregar por completo à cana-de-açúcar, sob pena de fracassar em sua empresa. E a cana se mostrou mais uma vez, como já se tinha mostrado antes, capaz de dar muito lucro, mas exigindo muitos fatores em compensação. Exigia-se uma rígida escravidão, não só do homem, mas também da terra a seu serviço, haja vista que tiveram de se despojar de inúmeras prerrogativas para

satisfazer o apetite desadorado da cana. Precisava-se de terras bem preparadas e bem drenadas para o crescimento da planta (CASTRO, 1984, p. 109).

O Nordeste tem sua história intimamente ligada à economia açucareira, a qual, tradicionalmente dependente do mercado internacional, vem a sofrer mudanças acentuadas no presente século quando as guerras mundiais, a grande depressão, a expansão do mercado interno e a diversificação espacial da produção provocaram consideráveis impactos, com o agravamento do seu estado de crise crônica. Nesse período, o açúcar tornou-se, progressivamente, um problema de administração pública (BASTOS, 1981, p. 19). Dessa forma, Castro (1984, p. 165) aponta que:

Com o estudo da Amazônia e do Nordeste açucareiro foram apresentadas duas áreas de fome endêmica no Brasil. Áreas geográficas com populações locais submetidas permanentemente a um regime de subalimentação e de carência, exibindo em várias de suas características a marca desta dura contingência biológica. Já no estudo desta nova área — a do sertão nordestino — vamos encontrar um novo tipo de fome, inteiramente diferente. Não mais a fome atuando de maneira permanente, condicionada pelos hábitos de vida cotidiana, mas apresentando-se episodicamente em surtos epidêmicos.

Em especial no Estado do Ceará, a calamidade da seca se arrasta desde o final do século XIX até os tempos atuais. Conforme Teófilo (1922, s/p), faleceram, em 1878, 118.900 pessoas. Em dezembro do mesmo ano, houve uma média de 495 sepultamentos por dia em Fortaleza, é daí que esse drama que ocorreu no sertão nordestino transformou-se, em 1915, na obra literária de Rachel de Queiroz “O Quinze”.

O Ceará, desde o início da sua colonização, foi atingido por secas que causaram migração e desorganização da agricultura ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX. Contudo, as estiagens até a seca de 1877 concorriam no quesito calamidade com outros problemas como as enchentes e a violência. Porém, a partir dessa estiagem, as secas passaram a se sobrepor em termos de importância às demais calamidades (SOUSA, 2009, p. 1).

O relatório de um ministro de império chama a atenção do cronista Pereira da Silva em 1865, ao ler que, em consequência de prolongada seca que se manifestou em fins de 1864, o governo enviara para o Ceará gêneros alimentícios a fim de serem distribuídos entre a população. O cronista deu uma explicação importante para o esquecimento dessa seca ao afirmar que isto aconteceu principalmente pelo grande depósito de algodão que existia na província e pela alta extraordinária que esse produto obteve, devido à guerra civil norte-

americana de secessão (1861-1865), que elevou o seu preço de 6 a 20 mil réis a arroba (SOUSA, 2009, p. 5).

Em 1930, o Brasil estava no período do Estado Novo, em pleno século XX, quando a população nordestina vivenciava condições dramáticas de clima, estiagem, fome e desnutrição. Esses fatores foram impactantes na vida dos nordestinos, os quais tiveram de se deslocar para o Sudeste, especialmente entre o eixo São Paulo e Rio de Janeiro. Essa década é caracterizada pelos deslocamentos da população retirante, em que se dá a migração por caminhos ditos como “poeira de ferro”, isto é, ora pelas estradas, no sertão, ora pela retenção em espécies de campos de concentração na capital. Estes últimos eram erguidos em lugares estratégicos, próximo às estações ferroviárias, como forma de tentar conter a migração do sertanejo (POMPEU; TASSIGNY, 2006, s/p).

1.3.1 Direito à alimentação no Estado do Ceará

Para combater a insegurança alimentar no Estado do Ceará, a Lei nº 15.002/2011 é promulgada com o objetivo de estabelecer a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, instituindo o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará, o qual prevê obrigações e responsabilidades da administração pública para garantir a soberania alimentar e o direito humano à alimentação adequada, assegurada a participação de toda a sociedade (CEARÁ, 2011, s/p).

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, e tem como bases práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (CEARÁ, 2011, s/p).

A legislação do Ceará adota iniciativas por meio de leis que incentivem a aquisição alimentos no Estado, como a Lei nº 15.055, de 06/12/2011, que dispõe sobre a isenção do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, nas operações e prestações internas com alimentos oriundos da Agricultura Familiar, destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (CEARÁ, 2018, s/p); a Lei nº 15.910, de 11/12/2015, que dispõe sobre a criação da Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará; o Decreto nº 32.315, de 25/08/2017, que regulamenta a Lei nº

15.910, de 11 de dezembro de 2015, que institui a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar do Estado do Ceará (CEARÁ, 2018, s/p).

1.3.2 Direito à alimentação no município de Fortaleza

Fortaleza é uma das cidades mais desiguais do país, pois se observa essa ampliação a cada ano. Em 2019, a desigualdade em Fortaleza estava alta, com uma pontuação de 0,645 de acordo com o índice de Gini. Assim, entre os principais problemas da cidade, as favelas são uma delas, pois geralmente são escondidas na paisagem urbana e até mesmo no discurso político, como pode é o caso da Comunidade do Dendê, situada nas proximidades de uma das principais vias da capital cearense (O ESTADO, 2008, s/p).

Para que essa realidade mude, o município de Fortaleza cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN Fortaleza em 2017, baseado nos princípios e diretrizes originais do SISAN. A partir de então, definem-se os respectivos parâmetros para a elaboração e a implementação da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza – PLANSAN Fortaleza adveio de uma ação intersetorial, constituindo-se pelo conjunto de desafios, metas e ações do município para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA à população de Fortaleza. Essas ações do município têm por objetivo o direcionamento para a promoção, realização e efetivação de ações e projetos de SAN no município, tendo em vista a execução do DHAA (FORTALEZA, 2021, p. 9).

Com efeito, os gestores e representantes da sociedade civil são auxiliados na condução de projetos ligados à Segurança Alimentar e Nutricional na defesa da dignidade humana, haja vista ser esta a essência para a preservação dos direitos fundamentais. O plano resulta de uma ação conjunta entre a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN Fortaleza, a Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA Fortaleza, tendo como base as propostas e deliberações da 3ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e SAN+2, considerando também as ações estabelecidas no âmbito estadual e municipal (FORTALEZA, 2021, p. 9).

1.4 Contexto e função das compras públicas em face do direito à alimentação

A formação do conceito de compras públicas depende de elementos a serem considerados, haja vista a existência de uma estrutura complexa que envolve as aquisições. Tais elementos devem ser verificados sempre de forma alinhada aos princípios que regem a administração pública e, em especial, os da própria atividade. Isso diz respeito a como as compras públicas dependem de elementos que compõem uma estrutura complexa de compras para atender às demandas (COSTA; TERRA, 2019, p. 11).

A obrigatoriedade da licitação é o ponto de partida para o entendimento dos elementos que devem ser verificados nas compras públicas, pois, ressalvados os casos especificados na legislação, o princípio disposto no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, s/p) estabelece que as “obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. Considerando essa questão, o principal elemento norteador das compras públicas é o legal e normativo, que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil (COSTA; TERRA, 2019, p. 11).

As compras públicas seguem a obrigatoriedade de serem precedidas de licitação, pois é esta que se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993, s/p).

Sem prejuízos à Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, os princípios destacados no artigo 3º da antiga Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que regia as licitações, ampliavam a função das compras, demonstrando a necessidade de entender o termo de forma mais ampla, além da visão tradicional, que relaciona o termo “compra pública” à aquisição de bens, não levando em conta uma aquisição de distintos tipos de objetos nem integrando à visão as demais etapas do processo de gestão de suprimentos dos órgãos públicos (COSTA; TERRA, 2019, p. 12).

No contexto jurídico-administrativo, para que as compras públicas ocorram de forma devidamente seguras, é necessário que ocorra um processo de licitação. A licitação para Dromi (1975, p. 92) nada mais é do que o “procedimento administrativo pelo qual um ente

público, no exercício da função administrativa, abre todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório”, ou seja, a administração faz com que os interessados se submetam às condições que o instrumento convocatório estabelece, haja vista que a realização dos certames licitatórios tende a zelar pela melhor proposta.

Segundo Borges (2000, p. 35), “privilegia-se a busca da qualidade” em detrimento do menor preço que inviabiliza ao atendimento do princípio da eficiência, pois as regras da licitação se dão pela realização do melhor negócio para a administração pública, haja vista assegurar aos administrados a oportunidade de concorrer em igualdade de condições, segundo a seleção da melhor proposta.

As explicações de Meirelles (2015, p. 310) enfatizam que a licitação é vista como procedimento que simplesmente “desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”. Além disso, a legislação acerca das licitações e contratos administrativos é fortemente influenciada pela Constituição Federal de 1988, pois preserva o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e o uso dos recursos pertinentes (BORGES, 2006, p. 6.956).

Todas as transações em suas espécies dependem da busca pelo melhor negócio, em que pese ser uma característica natural de diversos ramos. Na iniciativa privada, impera a facultatividade das transações, enquanto para a esfera pública ela é obrigatória, ressalvadas as exceções previstas em lei, em face do trato diferenciado com o dinheiro coletivo, receita originária em sua grande maioria da cobrança de tributos às pessoas físicas e jurídicas (MORAES FILHO, 2018, p. 99).

Durante um longo espaço de tempo, prevaleceu no ordenamento normativo brasileiro a expressão ‘concorrência’ para indicar, de forma genérica, toda a sequência de atos administrativos utilizada pela administração pública direta e indireta ao visar à seleção, entre as propostas apresentadas pelos representantes do setor privado, aquela oferta que mais atendesse aos interesses da coletividade (CRETELLA JÚNIOR, 1998, p. 50).

Para tanto, o excesso de formalismo no contexto atual das compras públicas não é mais visto de forma a atrapalhar as compras estatais, visto que há um formalismo comprometido com a eficiência administrativa, a exemplo da inversão de fases e da unicidade de recurso,

marcas registradas do pregão, com a demonstração de todo o esforço normativo pela simplificação do procedimento (MORAES FILHO, 2006, p. 259).

As licitações representam uma espécie de termômetro para todos os níveis de administração pública, desde que apresentem uma organização formalística ao oferecer um cenário real propício a uma disputa séria entre os interessados. Portanto, as licitações funcionam como um instrumento limitador da discricionariedade administrativa que ajudam a diminuir o espaço para a corrupção e os problemas operacionais internos (MOTTA, 2005, p. 8).

O poder de compra se torna relevante na medida em que os governos vêm se utilizando das licitações como ferramentas para a promoção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Dessa forma, exercem um importante papel indutor não apenas ao criar regulações, impostos e incentivos, mas também ao serem os consumidores mais ativos do mercado (FINGER, 2013, p. 6).

As compras públicas sustentáveis podem ser simplificadas como as que causam um impacto negativo menor no meio ambiente, conforme se distinguem das outras concepções de compras públicas, em fomento direto ou indireto, formas de produção e utilização de produtos e serviços orientadas por princípios e diretrizes que valorizam o equilíbrio social, ambiental e econômico. Destarte, as alternativas de racionalização econômica são priorizadas ecológica e socialmente através dos 5Rs (recusar, reduzir, reutilizar, reaproveitar e reciclar), que têm como objetivo a gestão adequada dos resíduos, sem comprometer a importância de reduzir o consumo e combater o desperdício (SOUZA; XAVIER; MELO, 2021, p. 3).

Ao Poder Público é imposta a conciliação como objetivo fundamental do desenvolvimento econômico, haja vista o dever da defesa e da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado em função das gerações presentes, que assumem o compromisso de projetar a equidade intergeracional. Dessa maneira, assegura-se que as gerações futuras também possam usufruir de um ambiente sadio que lhes proporcione qualidade de vida, pois é importante a ampliação para além do Direito Administrativo, especialmente no campo das licitações e contratações administrativas (FINGER, 2013, p. 6).

Portanto, para Finger (2013, p. 6), o exercício da função administrativa pode servir como “um instrumento de regulação econômica impregnado da ética socioambiental, sem a qual o compromisso com o postulado constitucional do desenvolvimento nacional sustentável

restará relegado à inocuidade”. O setor público é considerado como um consumidor de grande porte, encontrando-se em posição privilegiada para criar economias de escala, que alavancam as margens de lucros dos produtores e reduzem seus riscos (FINGER, 2013, p. 6).

Dessa forma, com o aumento da demanda por determinados produtos, o governo sinaliza favoravelmente aos produtores um mercado permanente e estável para ofertar seus bens. As compras públicas tendem a estimular a competição e a inovação das indústrias na direção desejada, já que, quando diversas instituições combinam seu poder de compra, elas podem promover a inovação tecnológica para produzir os bens nos padrões desejáveis (FINGER, 2013, p. 6).

O desenvolvimento sustentável depende dos esforços que o Estado imprima para a promoção de preservar o meio ambiente seguro a todas as pessoas que nele vivem. Dessa forma, afirmam Sarlet e Wedy (2020, p. 22) que a sustentabilidade e o desenvolvimento passaram a ser “categorias indissociáveis, por constituírem, no plano jurídico, princípios, objetivos e deveres consagrados tanto no direito internacional quanto na seara jurídico-constitucional interna dos Estados”.

Assim, o ex-relator da ONU para o direito à alimentação, Olivier de Schutter, frisa que as políticas de compras públicas de alimentos possuem forte potencial para contribuir com as estratégias de promoção da segurança alimentar e nutricional, especialmente nos países em desenvolvimento do cone Sul. Ao mesmo tempo em que pontua a necessidade de superar obstáculos como as restrições orçamentárias e as questões legais e institucionais, o ex-relator também orienta os governos membros da ONU a adotar ambiciosas políticas de compras institucionais de alimentos (COCA; MEDEIROS, 2018, p. 163).

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é uma das políticas públicas mais importantes para o desenvolvimento da agricultura familiar, cujo foco tem sido o combate à vulnerabilidade social causada pela fome e pela pobreza extrema. A relevância do programa se dá na proporção em que se verifica que os agricultores familiares produzem um percentual significativo do total de alimentos consumidos pela população brasileira (COCA; MEDEIROS, 2018, p. 165).

Portanto, as políticas públicas devem garantir a permanência do agricultor no campo, haja vista que se faz necessário atender às necessidades básicas da população para que ela consuma o mínimo de calorias médias por dia. Dessa forma, o modelo econômico atual já não

serve para as pessoas do campo, pois as corporações privadas atendem a interesses econômicos vantajosos aos seus próprios negócios (COCA; MEDEIROS, 2018, p. 165).

Haja vista a importância de as compras públicas incentivarem a produção no campo, é fundamental que o Estado realize gastos com frequência para poder incentivar programas conforme o que dita a Constituição dirigente. Após a exposição do conceito e as visões a respeito do desenvolvimento, a próxima seção visa explorar a importância do orçamento público e o papel do Estado nas finanças públicas. Assim, a próxima seção aborda a atividade financeira do Estado com relação ao impacto orçamentário no custo dos direitos, haja vista que toda e qualquer atividade que o Estado realize se concretiza na existência de custos que dependem dos recursos públicos.

2 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Por meio da presente seção, tem-se a intenção de estudar o impacto do orçamento público no custo dos direitos sociais, especificamente no que tange ao acesso à alimentação escolar inerente ao dever previsto no art. 205 da Constituição Federal, que versa sobre o direito à educação, inerente a todos e dever do Estado e da família, com incentivo à colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O direito à educação apresenta-se no contexto das normas constitucionais que delineiam direitos, especificamente na categoria dos direitos sociais. Esses direitos representam um avanço nas perspectivas individualistas do liberalismo ao tentar diminuir distorções sociais, com a melhor condição de vida e a minoração das desigualdades materiais. É importante ressaltar o que Lopes (2001, p. 62) explica quanto às exigências postas pela sociedade, pois implica “desenvolvimento tecnológico e o constante incremento da complexidade das relações sociais”, considerando a participação do Estado como indutor da referida dinâmica social.

Portanto, a atuação do Estado deve se fundar de maneira tal que seus objetivos e finalidades sejam alcançados na Constituição e pretendidos pelos sucessivos governos. Isso deve ser feito em função do planejamento econômico e financeiro, haja vista as diversas formas existentes, pois tal atuação ocorre mediante o provimento de serviços públicos, políticas redistributivas, como o Bolsa Família, o fomento de atividades atendidas de forma deficitária pelo setor privado ou pela execução de políticas públicas para a consecução dos direitos sociais, tais como a saúde e a educação. O Estado utiliza o planejamento que é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado no Brasil, o qual delineará a atuação sobre a economia. Isso fará com que ela se torne uma força dirigente que possa guiar os rumos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil (SCAFF; ATHIAS, 2014, p. 30).

2.1 Teoria do custo dos direitos na atividade financeira do Estado e custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

A função financeira estatal é construída por um conglomerado de ações voltadas à obtenção de receitas para prover e realizar as despesas públicas, com o objetivo de atingir os resultados almejados, sejam eles sociais ou econômicos. A atividade visada é vista como atividade instrumental ao se levar em conta a noção de que a arrecadação e o gasto não constituem finalidades do Estado contemporâneo, o que em nada diminui sua importância (GRADVOHL, 2017, p. 113).

A atividade financeira do Estado mostra-se como fator relevante para a tomada de decisões, porque de pouco importará a previsão de uma sequência de direitos, na Constituição e nas leis, se a verba pública necessária para realizar ações que materializam não estiver prevista no orçamento público e, no segundo momento, efetivamente empregada. Sendo o orçamento peça de Direito Financeiro, que se instrumentaliza na atividade financeira do Estado, ele decreta uma autorização legal para a arrecadação dos gastos e ao mesmo tempo serve de conteúdo extrafiscal.

Para Cavalcante (2012, p. 51), o orçamento reflete “uma aspiração política, por meio de um conteúdo econômico, a promoção e o fomento da própria economia nacional”, pois programas compensatórios como o Bolsa Família, tendo em vista a realização de obras e serviços públicos, em intervenções na economia com o desenvolvimento e promoção da indústria nacional, começam a se materializar na medida em que a demanda social importa para as demandas políticas.

Para tanto, Martins (1991, p. 179) ressalta a importância da “boa regra da administração”, que impõe vinculação das despesas às receitas, e não o contrário, e que as unidades da federação possam ter mais autonomia no plano financeiro. Portanto, a noção de orçamento implica desenvolvimento no que diz respeito ao controle de gastos públicos, na busca do equilíbrio orçamentário-financeiro. Sobretudo, é por meio da conscientização dos direitos que a sociedade consegue fiscalizar tal gasto com mais diligência, haja vista que a correta aplicação dos recursos públicos resulta em benefícios sociais, com o incremento dos serviços públicos. Como o orçamento implica planejamento socioeconômico, promove uma melhor organização de administração do patrimônio (CAVALCANTE, 2012, p. 53).

O que se compreende acerca do orçamento é que este é uma peça de previsão do qual se tem quatro aspectos essenciais que compõem seu estudo fundamental para compreender tanto as receitas quanto as despesas públicas. O primeiro aspecto a se observar se encontra no âmbito jurídico, ou seja, à luz do direito e das instituições constitucionais, com consequências que decorrem para os direitos e as obrigações dos agentes públicos e governados (CAVALCANTE, 2012, p. 55).

O segundo aspecto é o político, que revela com transparência em proveito de grupos sociais ou de regiões ou para solução de problemas e necessidades em que funcionará precipuamente a aparelhagem dos serviços públicos. O terceiro aspecto se revela como o econômico, que trará efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica. Por último, o técnico, que envolve o estabelecimento de regras práticas para a realização dos fins indicados nos aspectos anteriores. Portanto, como os gastos implicam despesas, é importante ter em vista que a despesa pública se revela por meio de sua previsão legal na peça orçamentária que se transforma em lei, se submetendo ao processo legal da despesa pública previsto na Lei nº 4.320/64 (CAVALCANTE, 2012, p. 55).

As prioridades nos gastos públicos são estabelecidas pelo orçamento, por meio do qual se determina o quanto de recursos será alocado para a implementação dos direitos sociais. Com efeito, observa-se a quantificação dos recursos financeiros para a implementação dos direitos; assim, pode-se constatar o que é prioridade com que se efetiva aquele direito, em certo período, em uma dada sociedade. A abordagem dos direitos não pode ser feita, especialmente ao se considerar a importância dos direitos sociais, sem a observância dos recursos financeiros que o Estado tem à disposição para executar determinada política.

O Poder Legislativo brasileiro dita as prioridades por meio do orçamento, pois, segundo Scaff (2013, p. 1.412), é nele que são realizadas as “escolhas trágicas de eleição de prioridades de gastos públicos”, a serem implementadas em curto e médio prazo, pela discricionariedade legislativa. Portanto, é o Poder Legislativo que define as metas a serem alcançadas dentro do que dispõe a Constituição Federal.

Desse modo, as escolhas trágicas feitas pelo Estado se refletem no orçamento, o qual, sendo uma peça que legitima a atividade financeira do Estado, elege setores que serão beneficiados com recurso. Nessa esteira, Passos e Castro (2009, p. 219-220) falam da importância da “estratégia de alocação das despesas do governo bem como as expectativas de

receitas que permitirão seu atendimento”, ao qual se refere ao processo de planejamento, que, em termos financeiros e técnicos, apresenta as decisões políticas na alocação de recursos públicos.

2.1.1 Teoria do custo dos direitos

As atividades realizadas pelo Estado implicam a existência de custos que devem ser cobertos pelos recursos públicos. A presença dos custos dos direitos é uma tese sustentada pelos juristas americanos Holmes e Sustain (1999, p. 15) ao cunharem a expressão “*rights cost money*” citando a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, que continha a seguinte frase: “*to secure these rights, Governments are established among men*”. Basicamente, se está falando que, para garantir esses direitos, os governos são estabelecidos entre os homens, ao passo que os direitos custam dinheiro (HOLMES; SUSTEIN, 1999, p. 15).

Os autores ressaltam a importância da incidência dos custos públicos nos direitos ao bem-estar e da propriedade privada, assim como também é com o direito à liberdade contratual e de expressão. O direito à liberdade contratual implica custos não inferiores aos da saúde, enquanto o direito à liberdade de expressão não menos do que o direito a uma habitação digna. Portanto, todos os direitos implicam a reivindicação do erário público (HOLMES; SUSTEIN, 1999, p. 15).

Para evidenciar essa questão, Hardin (2011, p. 4) resalta a questão do rebanho, que prende o homem a “um sistema que o compele a aumentar seu rebanho sem limites” e que a “ruína é o destino para o qual o compele a aumentar seu rebanho sem limites”, pois cada homem persegue seu próprio interesse na sociedade ao acreditar na liberdade dos bens comuns. Ao se falar na expressão ‘terreno baldio’, a liberdade que predomina em um local vazio traz a ruína a todos e gera a chamada tragédia dos comuns, que nada mais é do que a liberdade irrestrita de cada homem fazer o que bem entender em um espaço onde não há regulação alguma onde se exerce tal liberdade.

Tem-se que, sob a ótica dos custos dos direitos, todo e qualquer direito pode e será afetado pela ausência de recursos públicos, sejam eles consagrados de primeira ou segunda dimensão, pois todos estão sujeitos a algum grau de atuação pública para sua realização e são, então, um fruto das opções político sociais. Na maior parte dos casos, os chamados direitos individuais impunham uma abstenção e os sociais uma conduta positiva, o que se justifica

pelas distintas pretensões de cada grupo. Pelo momento histórico em que eles se consolidaram, existem exemplos em sentido contrário (TELES; FERNADES, 2018, p. 66).

Como direito de primeira dimensão, a exemplo do direito de reunião em uma determinada praça, o Estado tem de atuar positivamente para oferecer policiamento. Também é obrigado a organizar e desviar o tráfego de veículos, pois também é uma atividade positiva segundo a natureza do dever imposto, dever este que é condição para seu exercício regular. Com relação aos direitos de segunda dimensão, o direito a greve, que é tipicamente social, pressupõe liberalidade do Poder Público em relação ao movimento paredista. Isso indica uma omissão que, ainda que haja algum espaço para a regulação normativa, evita o abuso de direitos (OLIVEIRA, 2013, p. 37).

Por mais que um direito tipicamente individual, como o direito à propriedade privada, dependa de certa abstenção do governo, dependerá, em outra parcela, de seus recursos, seja por meio da força policial que protege de invasões, seja pelo arcabouço burocrático que mantém a legalidade da propriedade. Dessa forma, não existiriam direitos livres de custos por parte do Estado, pois todos são atingidos pelo problema da escolha na hora de aplicar os recursos orçamentários, que por sua vez são limitados (TELES; FERNADES, 2018, p. 77).

Por isso, o conhecimento do funcionamento da máquina estatal é necessário, pois sua formação é oriunda da criação do Estado liberal. Dessa forma, a estrutura da máquina pública sempre esteve à disposição de proteger somente os direitos de primeira dimensão, ao que se refere a proteção da propriedade privada. Os custos não são claramente visualizados nesse caso, pois toda a máquina jurídico-burocrática e política e o sistema econômico-produtivo estão estruturados e conformados para a concretização e proteção dos denominados direitos de liberdade. Ao fim e ao cabo, os direitos de liberdade são apresentados como pressupostos da estrutura do Estado de Direito, de modo que os custos desses direitos não são visíveis ou claramente identificados, haja vista que integram o custo da manutenção da própria máquina estatal (MASTRODI; ALVES, 2016, p. 711).

Há um ponto importante sobre a teoria do custo dos direitos que visa à superação da classificação que fixa os direitos negativos dos positivos. Nessa lógica, se todos os direitos apresentam uma necessidade de investimento estatal para se verem concretizados, perde-se, pelo menos em parte, a utilidade de uma divisão entre direitos individuais e sociais, visto que o principal sustentáculo dessa bipartição residia em uma ausência do Estado para efetivação

dos primeiros e um abundante investimento do mesmo para concretizar os segundos (TELES; FERNANDES, 2018, p. 75).

Em busca de uma abordagem adequada de simplificar os argumentos de que todo direito tem um custo embutido, Sustain e Holmes (2012, p. 241) sustentam que “as liberdades privadas têm custos públicos”, pois os custos não estão apenas consolidados nas ações afirmativas do próprio Estado. Como exemplos, estão os direitos à propriedade privada, liberdade de expressão, liberdade de contrato, livre exercício religioso e quaisquer outros direitos característicos de tradição americana. Conclui-se pela lógica consequente que nenhum direito está livre do problema da escassez, todos estão sujeitos ao limite orçamentário do governo e, portanto, passíveis de sofrer limitações ao se levar em consideração a necessidade de fazer escolhas, pois quando os recursos possuem limites não se pode fugir dos mesmos (SUSTEIN; HOLMES, 2012, p. 241).

Para que uma comunidade funcione de forma organizada, pelo menos na forma de Estado moderno, ela depende de custos a serem despendidos pelo Estado. Para Nabais (2005, p. 20), “tantos os clássicos direitos e liberdades e os mais modernos direitos sociais estão intrinsecamente ligados a um custo compatível com a liberdade dos direitos”. Nessa perspectiva, os direitos fundamentais sofrem um entrave ao ser suprimida a categoria de direitos custosos, haja vista que a crítica de Sánchez (2014, p. 208) aos direitos fundamentais tem um custo centrado na “maneira completamente equivocada de se referir ao que se costuma chamar comumente de direitos sociais”, pois não se pode subestimar suas difíceis conquistas ao longo dos anos.

Para a realização dos direitos sociais, é imprescindível que o Estado esteja à frente do desenvolvimento econômico, pois é ele um dos principais indutores da engrenagem do crescimento econômico. Dessa forma, o Estado é tido como dirigente pela sua capacidade de garantir igualdade de oportunidades para que as pessoas desfrutem um mínimo de bem-estar. Para isso, Canotilho (1994, p. 391) pressupõe que o Estado não seja um “Estado mínimo, garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações”, pois se compreende sob uma visão democrática e social do Estado de Direito.

Também é importante perceber que a soma dos fatores reais de poder que regem um país dá origem à Constituição. É possível falar que a junção de tais fatores está escrita em

uma folha de papel, no que Lassale (2011, p. 29) denomina de “expressão escrita”, uma vez que “não são simples fatores reais de poder, mas sim verdadeiro direito, nas instituições jurídicas, e quem atentar contra elas atenta contra a lei”, cuja consequência é a punição (LASSALE, 2011, p. 29).

2.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar está vinculado ao Ministério da Educação, mais conhecido como Merenda Escolar, com o objetivo de complementar a alimentação dos alunos para que permaneçam na escola e tenham bom desempenho escolar e bons hábitos alimentares. O programa teve início em 1955, na gestão do Presidente Café Filho, que instituiu, por meio do Decreto nº 37.106/1955, a campanha da merenda escolar (BRASIL, 1955, s/p).

Os Presidentes da República Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Castelo Branco contribuíram para a merenda escolar por meio de decretos, com ênfase no mais importante deles, o de Jânio Quadros, o Decreto nº 50.545, de 4 de maio de 1961, que dispõe sobre a fiscalização dos gêneros distribuídos pela Campanha Nacional de Merenda Escolar. O gerenciamento do programa era feito de forma centralizada pelo Governo Federal, cujas escolas recebiam a alimentação da própria entidade que comprava, no entanto o controle era difícil e oneroso (POMPEU, 2005, p. 193).

No governo de Itamar Franco, antecedido pela municipalização de políticas públicas na década de 1980, foi sancionada a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que trata da municipalização da merenda escolar. Já em 1997, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, surgiu o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que gerencia o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE até hoje, com o apoio da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e na resolução do FNDE nº 35/2003, de 1º de outubro de 2003 (POMPEU, 2005, p. 194).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação e visa financiar ações suplementares voltadas principalmente ao ensino fundamental público, ofertado por Estados e Municípios, ao viabilizarem o que a Constituição define no art. 211 como exercício da função redistributiva e supletiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a

equalização de oportunidades na educação e o padrão mínimo na qualidade de ensino (CRUZ, 2009, p. 201).

No tocante à merenda escolar, o FNDE é uma autarquia encarregada de transferir recursos para Prefeituras Municipais, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, creches e escolas federais, os quais só podem ser utilizados em compra de gêneros alimentícios para a merenda escolar. Os alunos beneficiados estão matriculados na educação infantil, em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental das escolas públicas ou mantidas por entidades beneficentes de assistência social (POMPEU, 2005, p. 194).

O FNDE, como órgão executor das políticas educacionais, especialmente aquelas voltadas à oferta da educação obrigatória por parte dos Estados e Municípios, nasce no contexto da ditadura militar. Afinal, é nesse momento que o governo cortou recursos da educação, inclusive suprimindo a educação constitucional, em um período marcado pelo crescimento das matrículas. Com efeito, houve retenção de gastos na educação, o que gerou a precarização da oferta pública. Para que o programa fosse posto em prática, ele depende de regular repasse financeiro mensal, pelo governo, durante dez meses do ano, por conta bancária específica. Para isso, o programa depende das entidades que o realizam, como Prefeitura, Secretaria de Educação e escolas federais que recebem o dinheiro.

Essas instituições compram os produtos da merenda escolar e fornecem aos alunos nas escolas, dependendo o acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar – CAF, ao qual os gestores devem prestar contas. De acordo com o art. 12 da Resolução nº 35, de 2003 – FNDE, o Conselho será formado por sete conselheiros, que representam setores da sociedade envolvidos no programa: um representante do Poder Executivo, indicado formalmente pelo Chefe desse Poder; um representante do Poder Legislativo, indicado formalmente pela Mesa diretora desse Poder; dois representantes dos professores, indicados formalmente pelos respectivos órgãos de classe; dois representantes de pais de alunos, indicados formalmente pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; um representante de outro segmento da sociedade civil, indicado formalmente pelo segmento representado (FNDE, 2003, s/p).

Ao longo dos anos, o PNAE passou por muitas transformações, como nome e vinculação, sendo que, no ano de 2009, houve um melhoramento que passou a beneficiar não apenas crianças, mas também agricultores familiares e suas organizações coletivas. Foi criada

a Lei nº 11.947/2009, que estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos do FNDE destinados à alimentação escolar deveriam ser providos por meio da agricultura familiar (GOMES et al., 2021, p. 104).

O artigo 4º da Lei nº 11.947/2009 afirma que os alimentos oferecidos nas escolas deveriam ser saudáveis, compreendendo o uso de alimentos variados e seguros, respeitando a cultura, as tradições e hábitos alimentares, como forma de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos no rendimento escolar, além de reduzir a evasão e a repetência escolares (GOMES et al., 2021, p. 104).

Com mais de cinco décadas de existência, o Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro é referência mundial por ser um dos maiores mecanismos de política na área de alimentação escolar em todo mundo. Este programa surgiu com a finalidade de atender a necessidades nutricionais dos alunos em formação durante sua permanência em sala de aula. O PNAE já passou por diversas mudanças como: nome, veiculação e estratégias. Em 1940, as escolas começaram a se organizar, com a criação de caixas escolares com o intuito de arrecadar dinheiro para fornecer alimentação aos estudantes. O governo federal não participava dessas ações, mas notou certa permanência das crianças na escola e a redução da desnutrição infantil no país (GOMES et al., 2021, p. 104).

Como o programa da merenda escolar é condicionado ao repasse de verbas à existência formal do conselho que representa o atual programa de alimentação escolar, evita-se que a corrupção deteriore os bons costumes sociais. A corrupção, como tal, representa uma doença que contagia e destrói órgãos onde penetra, e é um dos temas que provocam diversas oportunidades de debate. Embora não seja considerado um tema inédito, as abordagens sobre a corrupção, de forma contínua, permitem um novo esforço de subsídios ao aperfeiçoamento da tecnologia jurídica. A corrupção é um fenômeno sociopolítico antigo e, como tal, acompanha o desenvolvimento da humanidade desde os primeiros agrupamentos sociais (BRITO; COSTA, 2021, p. 219).

A corrupção é de natureza indiscutivelmente danosa e destrutiva, haja vista que o Estado Democrático de Direito se encontra comprometido em suas bases, ordem jurídica e perpetua injustiças e desigualdades sociais. Para tanto, é preciso que o Estado apresente instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos como forma,

segundo Moraes (2002, p. 20), de garantir “transparência e probidade na administração”, instrumentos essenciais para se combater a corrupção (MORAES, 2002, p. 20).

Há de se salientar que a importância do combate à corrupção na administração perpassa por garantir que as políticas sociais sejam bem executadas em prol da coletividade, com a devida proteção do erário. É importante frisar que a corrupção não tem partido político nem ideologia certa e que afeta ambos os projetos políticos de forma negativa, sejam eles à esquerda ou à direita. Para tanto, é importante colocar as palavras de Ferreira Filho (2001, p. 87) acerca da corrupção:

A corrupção, embora sua feição mude de época para época, é um fenômeno presente em todos os tempos. Dela, não escapa regime algum. Igualmente, ela existe no mundo inteiro, conquanto em níveis diversos. É assim um mal que todo regime tem de estar preparando para enfrentar. É particularmente grave numa democracia. Esta, com efeito, confia na representação para realizar o interesse geral. Se ela é corrupta e persegue o seu bem particular, o regime fica totalmente desfigurado. Além disso, na democracia, rapidamente a corrupção desmoraliza o Poder, além de ser um fator de ineficiência. Por isso, pode levar facilmente à perda da legitimidade do regime.

O caso de desvio de verbas da merenda escolar mais marcante no Estado do Ceará é o do ex-prefeito de Fortaleza, Juraci Magalhães, falecido em 21 de janeiro de 2009, do deputado estadual Sérgio Benevides e de seu assessor, Alexandre de Castro Cals Gaspar. Eles foram condenados no Processo nº 2002.8100011020-0, que tramitava sob a 11ª Vara Federal do Ceará, no escândalo da merenda escolar, ao ressarcimento de R\$ 1,39 milhão ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, mais multa de 20% de honorários advocatícios.

Conforme os autos, os envolvidos devem pagar o valor integral ao FNDE. Além do ressarcimento integral do dano patrimonial, Sérgio Benevides e seu assessor Alexandre de Castro Cals Gaspar foram condenados à perda de todos os bens e valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio. O ex-deputado e o assessor também foram proibidos de contratar o Poder Público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja sócio majoritário em uma empresa, pelo prazo de cinco anos (DIÁRIO DO NORDESTE, 2012, s/p).

A Justiça condenou Sérgio Benevides a pagar uma multa de R\$ 500 mil em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, suspensão dos direitos políticos por oito anos e perda da função pública caso a exerça. Já Alexandre de Castro Cals Gaspar teve de pagar R\$ 100 mil em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e foi condenado à suspensão dos

direitos políticos por cinco anos e perda da função pública caso exerça. Os sucessores do já falecido Juraci Magalhães, sogro de Sérgio Benevides, devem ressarcir integralmente o dano patrimonial apurado em favor do FNDE de forma solidária junto dos outros réus até o limite do valor da herança (DIÁRIO DO NORDESTE, 2012, s/p).

O escândalo da merenda escolar aconteceu em Fortaleza em 2002, quando o então prefeito de Fortaleza, Juraci Magalhães, e seu genro, na época, deputado estadual Sérgio Benevides, ambos do PMDB, foram denunciados por desvio e superfaturamento. Nesse período, o Ministério Público ajuizou uma ação civil pública de improbidade administrativa contra Juraci Vieira Magalhães, Abner Cavalcante Vieira, José Murilo Cavalcante Martins, Rose Mary Freitas Maciel, J&D Comercial Ltda., Mares Comercial Exportadora e Importadora Ltda., HortaFácil Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. e Alexandre de Castro Cals Gaspar. O MP acusou os envolvidos de condutas inadequadas na execução dos Convênios FNDE, nos repasses das verbas da Merenda Escolar FNDE, na terceirização na contratação de professores e na realização de despesas fora do ensino fundamental. Em 2003, o caso passou a ser investigado pela Polícia Federal sob acusação de envolvimento no desvio de recursos da merenda escolar do município de 1998 a 2000. O total do desvio era estimado em R\$ 1,8 milhão (DIÁRIO DO NORDESTE, 2012, s/p).

Esse caso mostra que a educação é um dos setores que mais sofrem com os desvios das verbas do FUNDEF e da merenda escolar. Para combater este descaso para com os recursos públicos destinados à educação, foi criada uma associação que denuncia casos de corrupção e desvio da merenda escolar. Esta associação está relacionada com os Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO, que ensinam a detectar indícios de corrupção nos poderes municipais, cuja missão é promover a transparência, a probidade, a integridade e a boa gestão de recursos públicos, transformando cidadãos em agentes de mudança para uma sociedade mais justa, ética e democrática.

A visão desta organização está atrelada a uma sociedade livre de corrupção em que prevaleça a justiça, a paz e a probidade; seus valores são: comprometimento; transparência; seriedade; probidade; igualdade; ética. A AMARRIBO foi criada em 1999 a partir de uma reunião de amigos nascidos, residentes ou simpatizantes de Ribeirão Bonito, interessados em oferecer voluntariamente seu tempo, talento, competências e habilidades para contribuir para o desenvolvimento da cidade. Esta associação dedica-se ao combate à corrupção na cidade, pois com o cenário presente à época nenhum projeto social iria conseguir prosperar. Com as

provas coletadas, a organização efetuou denúncias junto à Câmara Municipal e à Promotoria de Justiça da cidade e ao Tribunal de Contas do Estado.

Para promover o afastamento dos corruptos, a AMARRIBO mobilizou a sociedade, realizou audiências públicas, desenvolveu diversos meios de comunicação com a população e conseguiu afastar diversos políticos da cidade e processar outros que já haviam deixado o poder. Essa mobilização foi fundamental e garantiu a cassação de dois prefeitos e cinco vereadores em Ribeirão Bonito.

O caso de Ribeirão Bonito teve repercussão nacional e diversos cidadãos do país procuraram a organização em busca de apoio e orientação para formarem ONGs com o mesmo objetivo em seus municípios. Em 2003, começaram a surgir as primeiras organizações inspiradas na AMARRIBO, e assim se formava a Rede AMARRIBO Brasil – IFC. Hoje são mais de 200 organizações que integram esta Rede, coordenada pela AMARRIBO em parceria com o Instituto de Fiscalização e Controle – IFC. Palestras, oficinas e formações são realizadas por todo o país.

A organização não-governamental promove o desenvolvimento social e humano da cidade de Ribeirão Bonito, no interior de São Paulo, e fornece a princípio seis sugestões para a sociedade fiscalizar os gestores municipais: 1) ficar atenta aos indícios de roubo; 2) buscar provas, como o registro legal de empresas que prestam serviços à prefeitura; 3) concentrar os esforços na busca de única e boa prova; 4) procurar a imprensa e criar um grupo para acompanhar as investigações; 5) procurar vereadores e pressioná-los para que requeiram uma comissão parlamentar de inquérito; 6) procurar o Ministério Público, que age com maior celeridade e vigor (POMPEU, 2005, p. 198).

2.2 Crise do Estado de bem-estar social e direito à alimentação por meio de programas sociais para superação da fome e da exclusão social

O Estado social é resultado das mudanças estruturais pelas quais o antigo Estado liberal passou a encontrar-se no meio termo entre ele e o Estado socialista; a terminologia ‘social’ foi constitucionalizada pela primeira vez em 1949 na Alemanha. O Estado social conserva a ordem capitalista que se preocupa com a justiça social, com o objetivo de superar a dicotomia entre a igualdade política e a desigualdade social, garantindo direitos básicos para a classe trabalhadora (BONAVIDES, 2001, p. 185-186).

O modelo que sustenta o Estado social pressupõe a ação em esferas que antes pertenciam à iniciativa privada, em razão da pressão da sociedade e da necessidade de o Estado intervir, com o objetivo de dissipar ou conter os efeitos negativos do capitalismo. Tais ações podem ser verificadas nas mais diversas normas criadas para garantir os direitos dos trabalhadores, no âmbito da previdência, da assistência social, da saúde, da educação, da saúde, da habitação, do controle das atividades econômicas e bancárias, bem como na criação e execução de políticas públicas, para tornar reais os direitos previstos no ordenamento jurídico (SALES, 2015, p. 43).

Nesse sentido, o governo das leis foi substituído pelo governo de políticas, a fim de que os direitos previstos sejam concretizados. O principal objetivo desse modelo de Estado é a garantia da liberdade e a busca da igualdade formal e material, pois ela estaria pautada na busca de oportunidades para todas as pessoas, dependendo da garantia da liberdade de vida que se deseja. Portanto, é necessário que o Estado intervenha para garantir ambos os direitos (BERCOVICI, 2003, p. 51).

As bases do Estado social foram construídas por influências marcantes das ideias de Rousseau e Marx; ambos defendem a necessidade de uma organização política e popular por meio da democracia com o objetivo de mudar o sistema capitalista. O Estado de bem-estar social dirige sua atuação no sentido de prover aos cidadãos a real liberdade, a qual é fruto de uma desejada igualdade material para todas as pessoas, pelo menos no que se refere às políticas que visam à oportunidade de desenvolvimento próprio e à satisfação das necessidades básicas, mínimas, de cada um, a ponto de alcançar a vida digna de fato em relação ao provimento do próprio bem-estar (GRADVOHL, 2017, p. 161).

As políticas sociais se concentram em um conjunto de medidas e intervenções sociais que, impulsionadas a partir do Estado, têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos, nas diversas dimensões pelas quais se expressa sua exclusão, seja ela econômica, política, territorial, social e cultural (VILLALOBOS, 2000, p. 49).

O pressuposto que o Estado social guarda para si é o de que, em que pese sua administração estatal sobre a economia, o Estado deve contribuir para a distribuição de bem-estar dos cidadãos, assumindo funções que não existiam no modelo do liberalismo clássico.

Trata-se do liberalismo acrescido de novos elementos e demandas, de humanismo e de dignidade (BONAVIDES, 2001, p. 175).

A importância de o Estado zelar pelo bem-estar das pessoas se torna nítido na medida em que a intervenção se revela necessária para o equilíbrio da distribuição de renda e, segundo Kliksberg (1998, p. 43), com “a efetivação da liberdade e da igualdade material”. O reconhecimento dos direitos sociais foi um marco para que o Estado de bem-estar social surgisse no início do século XX. O Estado de bem-estar social robusteceu as políticas sociais ao incorporar a responsabilidade sobre diversas tarefas e ampliar sua proteção a camadas cada vez mais extensas da sociedade (GRADVHOL, 2017, p. 162).

Para realizar esta tarefa, o Estado demanda concretizar os direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais, incorporados a uma paulatina série de tarefas fáticas, prestacionais, atingindo um patamar de exigência por demais elevado, o que pode vir a se tornar insuportável para a sociedade em médio ou mesmo curto prazo. O neoliberalismo dos anos 1980, personificado na política desenvolvida pelo Presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan e pela Primeira-Ministra Margareth Thatcher, buscou implementar soluções que se baseavam na diminuição do Estado perante as suas tarefas sociais (GRADVOHL, 2017, p. 161).

2.2.1 Crise do Estado de bem-estar social

O Estado de bem-estar social tinha como escopo diminuir o abismo entre Estado e sociedade, o que foi fator decisivo para o equilíbrio das disparidades de classe na década de 1960. Bobbio (2000, p. 418) ressalta que, no final da década de 1960, ocorre uma “incompatibilidade natural entre as duas funções do Estado assistencial: o fortalecimento do consenso social”, assim como o incentivo ao acúmulo de capital com o emprego “anticonjuntural da despesa pública”. É daí que decorre o declínio da confiabilidade do cidadão para com o Estado em virtude da gradual perda de autonomia da sociedade em prol da dependência ao Estado e seus mecanismos públicos.

Com a perda da credibilidade dada ao Estado de bem-estar social, a perda de competências marcou a decadência do Estado, que ficou pautado no igualitarismo e consequentemente perdeu sua autoridade. Uma montanha de demandas dificultaria a solução de problemas que o Estado tinha de resolver, o que levaria ao engessamento das organizações políticas, o que levou à impossibilidade de gerar consenso entre a sociedade. Para Bobbio

(2000, p. 419), seria um embate entre a capacidade de resistir das instituições em face da pressão de “grupos sociais numa perpétua atitude reivindicativa”. Demandas infinitas e recursos escassos levariam a um curto-circuito do sistema. Como bem ressalta Ritter (1991, p. 263), os problemas do Estado social não se resumem aos de ordem econômica, mas também são:

Objeto de censura a burocratização, a monetarização e a jurisdicionalização que sempre têm sido associadas ao desenvolvimento do Estado social. É indiscutível que o Estado social tem atuado como um potente propulsor de mudança social, e com a ampliação das funções do Estado no campo da seguridade social, tem destruído outros ambientes sociais estruturados, tem enfraquecido mecanismos de autoajuda na sociedade e tem limitado a autonomia do indivíduo. Este tem sido submetido a regulamentação abrangente do Estado social e privado da livre disposição de boa parte dos bens que produzia.

O Estado de bem-estar social também traz uma excessiva tributação, que gera segregação e degradação sociais, dado que não apenas limita o acesso do cidadão a bens básicos e fundamentais a uma vida digna e produtiva, como também desvigoros os laços de comprometimento deste mesmo cidadão com a sociedade de que faz parte. E segregação e degradação sociais são dois efeitos altamente nocivos para a ideia de desenvolvimento (MICHELS, 2005, p. 226).

Durante o debate sobre a crise do Estado de bem-estar social, desenvolveu-se uma visão pessimista sobre sua existência no final dos anos 1970 até a segunda metade da década de 1980. O otimismo tomou conta das pessoas na era do Pós-Guerra, pois esta época compreendia a expansão do *Welfare State*, que possibilitou o desenvolvimento de uma consciência coletiva e social de que com um Estado forte as pessoas se sentiriam protegidas (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. 1).

Porém, quanto mais esse Estado avançava, parecia que a liberdade individual estaria ameaçada de alguma forma, pois o debate entre conservadores e liberais dos mais distintos matizes parecia concordar que aquela que parecia ser a mais importante construção histórica do Pós-Guerra dos países industrializados, o qual se denominava pelo nome de Estado de bem-estar social, atingiria seu limite, quando sua autoridade estava esgotada (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. 1).

Portanto, a crise do *Welfare State* deu a oportunidade para que os mecanismos de mercado voltassem a funcionar, segundo os conservadores americanos. Para os progressistas, a edificação de uma nova mais próxima do que se entendia ser uma sociedade onde todos

usufruiriam de bem-estar parecia abalada. Dessa forma, esse bem-estar assentado em uma nova sociabilidade, já quase ao final dos anos 1980, estava decadente e precisava dar espaço à expansão dos mercados (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. 1).

Não há dúvidas de que a crise do *Welfare State* produziu várias restrições e, no âmbito das políticas públicas sociais, foram muitos os reajustamentos processados. Não obstante isso, o desmantelamento das políticas compensatórias seguia sem resistência como era de se esperar de um Estado em crise que tinha perdido todo o seu vigor de elaboração das políticas públicas. Então, o debate ficou centrado em como o Estado deveria agir sem promover o aparato social que protegia a sociedade da miséria.

A questão das relações entre o Estado, a economia e a sociedade remete a questões em um quadro mais geral onde as discussões se encontram mais abertas, à medida que se vê a redução do grau de autonomia com que foi concebida a crise do *Welfare State*. Quadro amplo de enfrentamento teórico, mas sobretudo político-ideológico, no qual possivelmente se segue mais forte nas mãos dos vários setores de mercado. Isso impõe aos progressistas a exigência e o desafio de revisão e avanço teórico, em um movimento de reflexão cujas potencialidades, obviamente, estão relacionadas com a capacidade que terão estas correntes de libertarem-se de estreitos e estereotipados marcos anteriores, para efetivamente captarem as atuais tendências de transformação das sociedades capitalistas contemporânea (DRAIBE; HENRIQUE, 1988, p. 2).

Em outras palavras, o que levou mesmo à decadência do *Welfare State*, que pôs em xeque o dirigismo estatal, foram as crises do petróleo culminadas duas vezes na década de 1970. A partir daí, o Estado já havia atingido seus limites ao se tornar burocrático e obeso, pois encontrava enormes dificuldades para se desincumbir das tarefas gigantescas que assumira. A explosão de demandas reprimidas gerada pela democratização política tornara extremamente difícil a obtenção dos recursos financeiros necessários ao seu atendimento (SARMAENTO, 2001, p. 159).

No tocante aos avanços da medicina e do saneamento básico, o envelhecimento da população engendrou uma perigosa crise de financiamento na saúde e na previdência social, pilares fundamentais sobre os quais se assentara o Estado Social. Esta crise se acentua em razão da globalização econômica, que vem alimentando o processo de esfacelamento do Estado Providência, à medida que vai corroendo seu poder de efetivamente subordinar, de

modo soberano, os fatores econômicos e sociais que condicionam a vida de cada comunidade política. Cada vez mais avulta a importância de variáveis exógenas sobre a economia nacional, sobre as quais o Estado-Nação não tem nenhum poder (SARMENTO, 2001, p. 160).

Este enfraquecimento do Estado, embora assustador para as classes desfavorecidas, é festejado por aqueles que criticavam o caráter paternalista e antiliberal do *Welfare State* e que hoje pretendem, sob os aplausos da comunidade financeira internacional, ressuscitar a ideia do Estado mínimo ou de mercado, com a confiança na mão invisível do mercado como panaceia para todos os males econômicos e sociais. Para os que defendem essa ideia, o mercado deixou de ser meio para converter-se no fim, e no seu altar, em que se reza o catecismo da ortodoxia neoliberal de Hayek e Friedman. Os direitos sociais são descartados, vistos como causas do déficit público, de opressão e da ineficiência dos atores econômicos, pois o mercado, livre dos mecanismos estatais regulatórios e compensatórios que o controlavam, torna-se o ambiente propício para o mais violento darwinismo social, onde o mais pobre é eliminado e excluído de todas as benesses da civilização (SARMENTO, 2001, p. 154).

A nova direita, que ganhou força a partir dos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e de Ronald Reagan no Estados Unidos, conjuga o conservadorismo no campo social, preocupação com os valores familiares tradicionais, truculência em relação às minorias, política da *law and order* no campo penal, etc. O liberalismo é destacado na seara econômica, que preconiza uma diminuição do tamanho do Estado, com a redução drástica dos gastos sociais (GIDDENS, 1995, p. 44-52).

Essas ideias econômicas tornaram-se hegemônicas na comunidade financeira internacional com inspiração do chamado Consenso de Washington, que é o receituário proposto pela Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e principais instituições bancárias do G7, para a estabilização das economias dos países emergentes, cujas propostas básicas são abertura dos mercados internos, estrita disciplina fiscal com corte de gastos sociais, privatizações, desregulamentação do mercado, reforma tributária e flexibilização das relações de trabalho (SARMENTO, 2001, p. 154).

Por outro lado, a globalização econômica, ao elevar ao plano transnacional a concorrência comercial, força os agentes econômicos a buscarem a redução, a qualquer preço, dos seus custos, sob pena de perda da capacidade competitiva. Esta busca tem se traduzido em

diminuição da oferta de trabalho, com a crescente automatização, e em pressões, muitas vezes vitoriosas, no sentido da flexibilização e da desregulamentação das relações laborais. O quadro se agrava diante da constatação de que, em um contexto de amplo desemprego, o poder de barganha dos trabalhadores e dos seus sindicatos praticamente desaparece, o que torna ainda mais desigual a relação entre patrão e empregado (SARMENTO, 2001, p. 155).

Para que o indivíduo se proteja melhor contra os eventuais riscos, a segurança é muito importante no panorama social que abrange as necessidades de cada pessoa desfrutar as oportunidades que a vida oferece. Villalobos (2000, p. 58) explica que “a segurança é uma exigência antropológica de cada indivíduo”, mas sua satisfação não pode ser desenvolvida apenas no âmbito individual, pois é também uma necessidade da sociedade que assegure em determinada medida a ordem social e garanta uma ordem tal que estabeleça a proteção a todos os seus membros. Nesse ponto, as políticas sociais simbolizam a instrumentalização do cumprimento de suas funções (VILLALOBOS, 2000, p. 58).

Com todos os problemas gerados pelo chamado Estado de bem-estar social, que rondam a confiabilidade da sociedade, começou-se a debater a importância do custo dos direitos em virtude da análise econômica do direito, que foca seus esforços em desvendar fenômenos como a escassez de recursos atrelada à problemática da efetivação dos direitos sociais. Dentro da análise do custo dos direitos, pode-se observar que, em maior ou menor grau, qualquer direito fundamental tem um custo para ser efetivado. Coloca-se, assim, em xeque o antigo entendimento que defendia uma primeira dimensão de direitos fundamentais realizáveis apenas com o afastamento do ente estatal (TELES; FERNANDES, 2018, p. 66).

2.2.2 Solidariedade em face do individualismo por meio de programas sociais que superem a fome e a exclusão

A solidariedade é o que protege a população pobre da miséria e é utilizada como instrumento substância, ou seja, ante seu conceito amplo. Ela é utilizada tanto como meio de obtenção como objetivo último, pois atua como mecanismo de consecução de direitos sociais, uma vez que, além da caridade, representa a parceria de equiparação jurídica em benefício da proteção humana. Dessa forma, se verifica indispensável apontar a relação entre a dignidade e a solidariedade como duas dimensões éticas fundamentais (PIETRO; GROSS, 2022, p. 6).

O exercício da solidariedade é um fator importante para que a fome seja erradicada em prol da preservação da coletividade. A construção calcada na solidariedade não pode ser

concretizada sem que se elimine o obstáculo da exclusão social, pois, segundo Villas Bôas Filho (2009, p. 333), o problema deve ser solucionado a partir de uma “correta inclusão social”. Nesse ponto, é importante que essa inclusão ocorra a partir da solidariedade, cujo apoio mútuo da sociedade ajuda a garantir a dignidade da pessoa humana, sem a qual se torna impossível manter a existência individual em face das mazelas e dificuldades recorrentes.

Para que se reconheça esta dignidade, é preciso que a inclusão social seja um processo que visa normalizar uma pessoa, que não significa que ela se torne igual. Werneck (2000, p. 52) enfatiza que a inclusão dá à pessoa “o direito de ser diferente e ter suas necessidades reconhecidas e atendidas pela sociedade”, pois, para isso, é preciso que haja a efetivação dos direitos sociais a fim de que a condição de existência do indivíduo no mundo material seja válida para todos os efeitos, principalmente no direito à alimentação, que visa combater a fome gerada pela extrema pobreza.

A fome é algo intrínseco na humanidade, e muitas teorias discutem sua existência. No Brasil, na década de 1940, era algo natural, até que foi entendida por sua faceta social, associada a um problema produzido pelo homem e pela ordem social econômica dominante. A fome era alvo de debate público e vista como um problema social que necessitava de solução, e o seu combate era um dever público e social. Para isso, o contexto de segurança alimentar e nutricional precisava ser regulado, o que vai além do acesso a alimentos não contaminados, de qualidade nutricional e produzidos de forma sustentável e culturalmente aceita (PIETRO; GROSS, 2022, p. 7). Portanto, não seria suficiente fornecer alimentos se não houvesse uma alimentação adequada que suprisse os valores calóricos mínimos para a existência do indivíduo.

O pensamento de Josué de Castro sobre a fome foi fundamental no âmbito internacional com a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e depois com o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Em 1965, era criada a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, que foi inserida no preâmbulo de sua Constituição. Assim, Castro (1984, p. 291) considera importante que se imponha uma política que, ao acelerar o processo de desenvolvimento e quebrar as mais reacionárias forças de contenção que impedem o acesso à economia do país a grupos e setores enormes da nacionalidade, crie os meios indispensáveis à elevação dos padrões de alimentação.

Para mitigar os efeitos da pobreza, é necessário que haja políticas compensatórias que integrem o arcabouço institucional das políticas sociais. Dessa forma, as políticas têm origem nas práticas assistencialistas conduzidas pelas igrejas, nas quais se estruturam os valores da solidariedade, indispensáveis para a sociedade moderna, fortemente diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza na expectativa de propiciar o aumento do bem-estar comum (LAVINAS; GARCIA, 2004, p. 81).

Ao longo do século XX, no Brasil, foram se desenvolvendo políticas de combate à fome que se inspiraram no programa Food Stamp Plan, criado nos Estados Unidos em 1939 com o mesmo objetivo: garantir a famílias carentes o acesso a alimentos básicos, o que inspirou, em 1958, Josué de Castro, na vigência de seu segundo mandato parlamentar, a apresentar uma proposta de distribuição de um vale para famílias carentes para ser trocado por alimentos, denominado cupom alimentação (SILVA, 2014, p. 18).

Entre as políticas alimentares de que se tem notícia, a de Getúlio Vargas começou a ser notórias pelas ações voltadas para promover o bem-estar alimentar do trabalhado por meio das instituições de previdência social da época. Em 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação – SCA, no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários – IAPI. No ano seguinte, houve uma evolução com a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS, ligado ao Ministério do Trabalho, em substituição ao Serviço Central (SILVA, 2014, p. 17).

No início dos anos 1960, foram criadas algumas estruturas que tiveram papéis importantes na operacionalização de políticas de produção, armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal. São elas: a Companhia Brasileira de Alimentos – COBAL e a Companhia Brasileira de Armazenamento – CIBARZEM, que, com a Superintendência Nacional do Abastecimento – SUNAB, comporiam o Sistema Nacional de Abastecimento – SNA (SILVA, 2014, p. 19).

Na década de 1970, dois novos programas marcaram o avanço da ação governamental nessa área. Em 1973, foi lançado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN, por meio do Decreto-Lei nº 72.034/73. O PRONAN era composto por 12 subprogramas, advindos de diversas estruturas de governo. Porém, devido a dificuldades de operação e irregularidades constatadas em auditorias realizadas pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, sua vigência durou somente até 1974. No ano seguinte, a

partir de um convênio firmado entre o INAN e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, montou-se uma equipe para subsidiar a elaboração do segundo PRONAN, com base nos delineamentos estabelecidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, entre 1975 e 1979 (SILVA, 2014, p. 19).

O II PRONAN foi lançado em fevereiro de 1976 por meio do Decreto nº 77.116/76, também com o objetivo de ser uma ação integrada entre vários organismos de Estado. Entre as ações implementadas para atender a algumas das diretrizes do II PRONAN, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, instituído pela Lei nº 6.321 de 1976, que permanece em vigor sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE (SILVA, 2014, p. 20).

O PAT permite às empresas realizar programas de alimentação de seus trabalhadores e deduzir o dobro dos gastos efetuados no lucro tributável, para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ. O objetivo central desse programa é melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, para evitar doenças e acidentes de trabalho, bem como propiciar aumento da produtividade (SILVA, 2014, p. 20).

Em 1993, o Presidente Itamar Franco decretou a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, por meio do Decreto nº 807/93, atribuindo a tarefa a três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e à sociedade civil (movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais então existentes e elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (IPEA, 2023).

A segurança alimentar e nutricional, com a abrangência adquirida no Brasil, ainda é um conceito relativamente novo. Entre as funções do CONSEA estão convocar e organizar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos. A finalidade desse conselho consiste em exercer o controle social e atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. As atividades como conselheiro nacional não são remuneradas e a atividade é considerada como relevante serviço público.

O CONSEA durou pouco tempo, pois durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi criado o Programa Comunidade Solidária por meio do Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, com o objetivo de, segundo Cardoso (1997, p. 3), “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiro para o combate

eficiente à pobreza e à exclusão social”. O programa era destinado a ser o segmento do aparelho do Estado que tinha como função promover políticas sociais de forma emergente, com a adoção de ações estratégicas eficientes de combater a fome e a miséria para a redução das disparidades regionais e sociais (PERES, 2006, p. 113). O programa Comunidade Solidária foi extinto no governo de Luiz Inácio Lula da Silva para dar lugar ao Programa Fome Zero.

Ao objetivar o combate à fome e à miséria no país, o governo federal tem assumido compromissos desde o ano de 2003, de forma a desenvolver mecanismos para construção da agenda da segurança alimentar e nutricional em função de uma política pública de Estado, em um amplo processo intersetorial e com participação da sociedade. Com isso, foi possibilitada a definição dos marcos legais e institucionais dessa agenda, como a criação do SISAN; a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, ligado à Presidência da República por seu caráter estratégico; a instalação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN e a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2012/2015 (BRASIL, 2013, s/p).

A partir do ano de 2006, houve o advento da legislação específica destinada ao direito à alimentação no plano infraconstitucional, com a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional nº 11.346, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Posteriormente, apenas em 2010, sobreveio a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu o direito à alimentação como direito fundamental social, que deve ser fornecido em um contexto de segurança alimentar, conforme definido na legislação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (BURITY et al., 2010, p. 11).

O SISAN foi instituído em 2006 pela LOSAN com o objetivo de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Desde a sua criação, vários avanços legais e institucionais têm promovido a sua construção como estrutura responsável pela implementação e gestão participativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito federal, estadual e municipal. Essa construção se dá de forma paulatina, em um trabalho contínuo de dedicação, articulação e priorização política dos setores envolvidos. Todos os Estados brasileiros possuem CONSEA e fizeram a adesão ao SISAN, como também realizaram suas conferências (MATOS, 2017, p. 23).

No Brasil, a segurança alimentar e nutricional também é parte constituinte das diretrizes da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO, porquanto, em seu art. 3º, disciplina-se que se propõe a promover a soberania alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos, e de base agroecológica, isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde. Ademais, a PNAPO busca promover a produção, distribuição e consumo de alimentos em sistemas sustentáveis que aperfeiçoem as funções econômica, social e ambiental na agricultura (MATOS, 2017, p. 23).

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República e tratou de priorizar o combate à fome como principal meta para ganhar este legado que marca seu governo, com a criação do Programa Fome Zero, que integrava diversos projetos de diferentes setores governamentais. O CONSEA foi recriado em 2003 para priorizar a participação social na tomada de decisões das políticas do setor, uma vez que tal colegiado contava com 2/3 de seus representantes oriundos da sociedade civil, ao incluir a obrigatoriedade de ser presidido por um deles (VASCONCELOS, 2005, p. 439-457).

A reestruturação do CONSEA iniciou um debate no interior do Poder Público, antes travado apenas pela sociedade civil, de criação de um sistema público que garantisse a segurança alimentar e nutricional – SAN da população brasileira orientado pelas diretrizes internacionais dos Direitos Humanos, em especial do Direito Humano à Alimentação Adequada. Este debate se consolidou na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, que propôs um conceito abrangente de SAN e definiu as diretrizes para a construção de um sistema público e inovador de políticas públicas, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado em 2006 (SIPIONI et al., 2020, p. 8).

Entretanto, a partir do segundo governo de Dilma Rousseff, vê-se o crescimento de uma política de Estado mínimo voltada para o individualismo como resposta à crise econômica, na qual o lucro e o crescimento econômico passaram a compor como prioridades a pauta governamental do presidente interino Michel Temer, fazendo com que em 2018 a fome crescesse 38% em relação a 2013 e atingisse o percentual de 5,8% da população (PIETRO; GROSS, 2022, p. 13).

Com a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República e o início do Governo Temer, em 2016, várias políticas passaram a sofrer o esvaziamento sob o ponto de

vista orçamentário e de gestão. A ideologia neoliberal se intensifica e passa a ocupar as prioridades da gestão pública e as políticas de segurança alimentar perderam seu protagonismo. Sabe-se que o discurso neoliberal entra numa rota frontal de colisão com o discurso de soberania alimentar e a segurança alimentar, uma vez que conflitam ideias de intervenção estatal para a redução das desigualdades com vistas às garantias de direitos, em especial o direito (SIPIONI et al., 2020, p. 9).

Posteriormente, percebe-se que o governo Bolsonaro acelerou o desmonte das políticas que garantem a alimentação iniciadas no governo anterior, pois já em seu primeiro dia extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e a Secretaria Municipal de Saneamento – SESAN, bem como adotou uma postura negacionista da realidade nutricional brasileira, negando a existência de fome no país. Tais atitudes estavam aliadas a uma pífia política social, que contribuiu para que a segurança alimentar dos brasileiros no ano de 2022 caísse para apenas 41,3% da população, ao passo que a fome cresceu em relação a 2018 o percentual de 267,24%, atingindo 15,5% da população nacional, o que equivale a mais de 33 milhões de pessoas com fome (PIETRO; GROSS, 2022, p. 13).

No primeiro dia de mandato do Presidente Jair Bolsonaro, o CONSEA é extinto, assim como vários outros conselhos gestores de políticas públicas, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, convertida posteriormente na Lei nº 13.844/2019. Dessa forma, é agravado o esvaziamento das políticas de SAN, dada a importância do órgão para a concepção de tais políticas, ao priorizar o incentivo à agricultura predatória e agroexportadora em detrimento da produção local e familiar. O desfecho deste desmantelamento se agrava na atual situação enfrentada pelo Brasil, assim como em todo o mundo (SIPIONI et al., 2020, p. 10).

A Covid-19 vulnerabilizou a população brasileira, sejam eles artistas, autônomos, agricultores, estudantes, todos que, de alguma forma, passam a depender de políticas e programas vinculados à SAN por se encontrarem em situação de vulnerabilidade aguda. O Estado não pode se negar a cumprir seu papel de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada em nenhuma situação, especialmente em situações emergenciais como a vivenciada nesse ano de 2020, em um cenário de pandemia (SIPIONI et al., 2020, p. 10,14).

Se a falta de políticas básicas provocou a ascensão de números de famintos no Brasil e no mundo, a pandemia da Covid-19 elevou as expectativas de que mais pessoas entrarão no quadro de miséria, em que a comida passa a ser a primeira demanda para as pessoas se

manterem vivas. Desta forma, restaurantes populares, em funcionamento ou até então fechados, devem ser postos à disposição da população faminta, para que a tragédia não seja maior do que a anunciada. Nesse contexto, argumentos economicistas não cabem neste momento por parte de qualquer governo (SIPIONI et al., 2020, p. 10-14).

No entanto, segundo o relatório da CEPAL, o governo Bolsonaro realizou políticas de cunho distributivo como o Auxílio Brasil. O programa foi decretado em maio de 2022, com a finalidade de conceder dinheiro para as famílias de baixa renda, com cobertura de 18 milhões (8,5% da população total). Com essa ampliação, o Auxílio Brasil, que inicialmente havia se constituído temporariamente para mitigar os efeitos econômicos adversos da Covid-19, tornou-se uma medida permanente, em substituição ao programa Bolsa Família. A par da sua extensão, o governo também aumentou o valor da transferência mínima de 400 reais para 600 reais (111 dólares) por mês até dezembro de 2022 (CEPAL-FAO-PMA, 2022, p. 19).

2.3 Previsão orçamentária da merenda escolar e o papel do CONSEA no combate à fome no município de Fortaleza

O processo de elaboração do orçamento está orientado por leis específicas que buscam assegurar uma articulação mais profunda entre as finanças públicas e as ações governamentais previstas e planejadas. Portanto, as legislações básicas em vigor se encontram moldadas pelos seguintes instrumentos: Plano Plurianual – PPA; Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual – LOA, que são leis com relação guardada entre uma e outra por possuírem nexos que promovem uma ideia de articulação e encaram os principais elementos definidores e reguladores da atividade orçamentária federal. Essa integração permite, segundo Telles, Suguhira e Barros (2011, p. 56), “um planejamento estrutural das ações governamentais”. Dessa forma, de acordo com Telles et al. (2011, p. 57), é constatado que:

O modelo orçamentário constitucional, prevendo o PPA, a LDO e a LOA, se encontra na ideia de orçamento-programa, já que abre amplas possibilidades para a implantação de um sistema integrado de planejamento, de sorte que o orçamento fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, passa a constituir etapas do desenvolvimento econômico e social, ou, se quiser, é conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que estes têm que se compatibilizar com o PPA.

Na matéria de princípios, é importante analisar, segundo Silva (2010, p. 704), a utilização do orçamento como “instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do executivo e, de outro lado, a orientar a elaboração, aprovação e

execução do orçamento”, haja vista que as finanças clássicas elaboraram os princípios orçamentários que norteiam o PPA, a LDO e a LOA.

Nesse sentido, o administrador tende a seguir o princípio da legalidade, o qual o obriga a observar autorizações e limites constantes nas leis orçamentárias, sob pena de crime de responsabilidade. Tem-se também a questão da vinculação das receitas, o que, segundo Bernardes (2008, p. 22), “tornou engessada a peça orçamentária e reforçou a lógica do incrementalismo fazendo com que esta lógica passe a guiar o processo de elaboração do orçamento a cada exercício”, pois essa rigidez se apresenta nas várias vinculações de receitas e no enorme montante de despesas que aparecem como obrigatórias no orçamento da União (SOUSA; PEREIRA, 2013, p. 5).

Como o modelo orçamentário adotado pela Constituição é o orçamento programa, ela está ligada ao planejamento que expressa um padrão mais eficaz das ações governamentais. Dessa forma, essas ações servem a um projeto de trabalho que delinea, numa percepção gerencial, o planejamento e o orçamento com finalidades bem definidas. Percebe-se que, para Paludo (2012, p. 9), “esse é o único método que unifica planejamento, orçamento e gestão, e, como planejamento tem início pela determinação de objetivos, não existe orçamento programa sem uma visão definitiva dos objetivos”. Essa união é feita por meio de programas com vínculos que ligam o planejamento e o orçamento (GRADVOHL, 2017, p. 98).

Com relação à efetivação das políticas públicas, é importante mencionar que as organizações da sociedade civil, os atores sociais e os grupos de interesse têm um importante instrumento de controle para cobrar da administração pública uma maior eficiência e efetividade nos gastos destinados aos programas de políticas públicas. Nesse contexto, a participação social na estruturação do orçamento público e no acompanhamento de sua execução se faz importante para que os recursos necessários à realização das políticas públicas sejam incluídos no orçamento, bem como para que, uma vez reservados, sejam aplicados ao destino previsto, no contexto de uma apropriada execução orçamentária (SANTOS et al., 2017, p. 210).

2.3.1 Previsão orçamentária da merenda escolar para o município de Fortaleza (2006-2022) e aplicação dos recursos do FNDE

A previsão orçamentária municipal para o fornecimento da merenda escolar, por meio de transferência direta do Fundo Nacional de Educação – FNDE, referente ao Programa

Nacional de Alimentação Escolar – PNAE para o município de Fortaleza, teve pico de transferência de verbas federais de 2020 a 2022. Durante a pandemia de Covid-19, de 2020 a 2021, o município de Fortaleza recebeu transferências de R\$ 22.326.090,00 e R\$ 26.461.702,00, nos últimos dois anos do Plano Nacional de Educação Fundamental – PNAEF.

Essas previsões podem ser conferidas no site do Portal da Transparência, em consulta da Lei Orçamentária Anual do município de Fortaleza de 2006 a 2022, no que consta das transferências diretas do FNDE ao PNAE. Ao se analisar a LOA municipal, observa-se que, nos últimos 16 anos, as gestões no município de Fortaleza foram marcadas pela esquerda democrática de Luizianne Lins (2005-2013) e de Roberto Cláudio (2013-2021), cujas políticas foram direcionadas para a área da educação (FORTALEZA, 2022).

No período da gestão municipal da ex-prefeita Luizianne Lins, cuja promessa era uma gestão democrática com a participação de toda a sociedade como pilar central de sua administração, as ações foram voltadas para a realização de concurso público para professores, a construção de novas escolas e a ampliação do atendimento à educação infantil. Assim, foi feito concurso para 1.963 professores. Além disso, foram construídas e adquiridas 41 escolas e aumentou-se em 42 o número de creches em quatro anos (FREITAS, 2013, s/p).

Durante a gestão da ex-prefeita Luizianne Lins, foram repassadas as verbas do governo federal da merenda escolar no valor total de R\$ 94.366.213,00 nas LOAS de 2005 a 2012. Na gestão do ex-prefeito Roberto Claudio, as verbas do governo federal referentes à merenda foram totalizadas, nas LOAS de 2013 a 2020, em R\$ 176.784.099,00. Na atual gestão de José Sarto, que entrou em exercício do cargo de prefeito em 2021 até março de 2023, os valores totais desembolsados para a merenda escolar saem no valor de R\$ 76.511.985,00, nas LOAS de 2021 e 2022.

Dessa forma, é possível concluir que as transferências realizadas da verba da merenda escolar para o município de Fortaleza ocorreram com maior frequência nas gestões de Roberto Claudio e, no que diz respeito à pandemia da Covid-19, as transferências das verbas da merenda escolar aumentaram para garantir o direito à alimentação no município de Fortaleza. Ambas as gestões garantiram seus esforços no investimento à educação, porém na última gestão foram transferidas mais verbas federais.

Acerca dos recursos repassados pelo FNDE para o desenvolvimento do ensino em Fortaleza, percebe-se que há uma transferência de dinheiro considerável pelo órgão federal

nos últimos governos que antecedem a gestão do atual prefeito José Sarto, em consulta às LOAs de 2006 a 2019, no Portal da Transparência do município de Fortaleza. Porém, se constata em todas as LOAs que a área de investimento tem uma aplicação muito baixa das verbas do FNDE com relação às outras áreas, além de não chegar perto da casa de um milhão de reais. O investimento total, se comparado com as transferências de dinheiro do FNDE para a merenda escolar no município, foi de aproximadamente R\$ 5.531.560,00, representando um baixo desempenho no investimento das verbas (FORTALEZA, 2022).

Dentro da análise feita das LOAs municipais, a maior parte do valor repassado das verbas do FNDE para a educação municipal ia para as despesas correntes, enquanto a menor parte ia para os investimentos. Isso leva a crer que o município não tem um investimento esperado quanto a outras áreas com relação a sua aplicação das verbas, no que se refere às despesas correntes. Isso cria um desnivelamento entre as verbas repassadas pelo FNDE e sua aplicação para o investimento, ou seja, investe-se pouco com relação às despesas correntes que recebem muito dinheiro.

Em ambos os governos, se observa uma grande quantidade de repasses de verbas federais do órgão, mas há um baixo grau de investimento com relação às outras áreas da educação, como o FUNDEF. No entanto, o município estudou a viabilidade de programas que valorizem a educação e o ensino e que sejam implementados no sentido de melhorar o desempenho escolar dos alunos matriculados na educação infantil e fundamental, incluindo a educação de jovens adultos.

Para o município de Fortaleza, foi criado o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, instituído pela Lei Complementar nº 169 de 12 de setembro de 2014, que consiste na transferência de recursos financeiros consignados no orçamento do Executivo com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede municipal de Fortaleza que possuam alunos matriculados tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental (SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020, p. 141).

O programa se propõe a dar maior autonomia à gestão escolar, uma vez que habilita a própria escola a equacionar pequenas demandas cotidianas, com o favorecimento do processo de ensino e aprendizagem. Dessa forma, a criação das Unidades Executoras dos Recursos Financeiros – UERF estão em todas as escolas públicas do município de Fortaleza, que são

uma instância diferenciada do Conselho Escolar e que são responsáveis pelo gerenciamento dos recursos recebidos pela escola (SOUSA; VIEIRA; VIDAL, 2020, p. 141). Os valores do PMDE entre 2015 e 2022 somam um total de R\$ 110.989.516,00, cujo investimento rende uma boa quantia que supera a casa de um milhão de reais (FORTALEZA, 2022).

2.3.2 CONSEA como política pública de combate à fome e seu papel no município de Fortaleza

Para que se construam políticas públicas de cunho participativo no Brasil, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA no governo de Itamar Franco foi uma importante ferramenta de combate à insegurança alimentar no país. Dentro do que se propõe esse projeto, isso consiste em um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil que participam de conselhos e conferências. Ademais, os representantes de governos são pressionados para que suas ações sejam apresentadas e avaliadas em espaços públicos institucionalizados de participação social, como os conselhos de políticas públicas (LEÃO; MALUF, 2012, p. 36).

Esses conselhos mostram suas ações ao darem visibilidade aos distintos setores sociais, além de possibilitar a emergência de diferentes visões e interesses e salientar os conflitos existentes, divergências polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também em seu interior. Dentro da constituição e atuação do CONSEA, é importante que, primeiramente, derive do enfoque intersetorial da segurança alimentar e nutricional, que requer uma localização institucional do conselho que favoreça a interlocução entre os diversos setores de governo, bem como uma representação igualmente diversa dos setores sociais (LEÃO; MALUF, 2012, p. 36).

O enfrentamento da fome depende de prioridades políticas das quais dispõe o Presidente da República no que tange à promoção da segurança alimentar e nutricional. No mesmo sentido, é proposto que os CONSEAs estaduais e municipais se situem junto ao gabinete do Chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (Governador de Estado ou Prefeito Municipal). Com efeito, se torna necessário analisar a adoção de um critério de representação que busque compensar a desigual relação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, de modo que o CONSEA Nacional seja composto por uma maioria de dois terços de seus

membros representando a sociedade civil e um terço dos diversos setores de governo (LEÃO; MALUF, 2012, p. 36).

Hoje integram o CONSEA 19 Ministros de Estado e 38 representantes da sociedade civil, aos quais se juntam uma dezena de observadores representando organismos internacionais e outros conselhos nacionais. Igualmente importante para a autonomia do Conselho, o Presidente (ou Presidenta) do CONSEA é escolhido entre os representantes da sociedade civil, ficando a Secretaria Geral a cargo do Ministério que concentra o maior número de ações relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social (LEÃO; MALUF, 2012, p. 36).

Dentro da realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, o CONSEA contribuiu para a concepção e o aprimoramento de políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil. Dessa forma, seguem exemplos em que a concretização dessa política foi um sucesso: a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; os Programas de Convivência com o Semiárido; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Plano Safra da Agricultura Familiar; o Programa de Aquisição de Alimentos; o Programa Nacional de Alimentação Escolar; o Guia Alimentar da População Brasileira (e o seu caráter orientador de políticas públicas). Esse processo permitiu que, em 2014, o Brasil não mais figurasse entre os países que compunham o Mapa da Fome elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) (CASTRO, 2019, p. 2).

O CONSEA Nacional está integrado à estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e, enquanto órgão direto de assessoria da Presidência da República, tem entre as suas atribuições o papel de convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Uma vez formuladas as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar pela Conferência, o Conselho irá propô-las ao Poder Executivo Federal e, em seguida, caberá à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN um conjunto formado pelos ministérios que atuam na área a materialização dessas propostas (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 357).

A estrutura do SISAN, além do CONSEA Nacional, da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da CAISAN, também é composta por órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão ao Sistema. No modelo de gestão interfederativa, a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN é feita por meio da formalização de um termo que deve possuir alguns requisitos mínimos, consignados pelo Decreto nº 7.272/2010, que, além de regulamentar a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 357).

O Conselho Estadual, Distrital ou Municipal deve ser composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. Deve existir uma instituição de câmara ou instância governamental dedicada à gestão intersetorial. Além disso, no prazo de um ano de assinatura do termo de adesão, deve ser formulado um plano de segurança alimentar e nutricional correspondente ao âmbito estadual, distrital ou municipal, conforme a natureza do órgão (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 357).

Esse plano deve conter o diagnóstico da situação, as prioridades, metas e recursos orçamentários, os programas e ações e as responsabilidades de cada órgão. Já a participação das entidades privadas sem fins lucrativos no SISAN é formalizada por meio de um termo de participação que deve conter o compromisso de respeitar e promover o direito humano à alimentação adequada, além de contemplar no seu estatuto os objetivos nesse sentido. Além disso, a entidade deve estar legalmente constituída há mais de três anos e se submeter ao processo de monitoramento do CONSEA e de seus congêneres nas esferas estadual, distrital e municipal, ademais de respeitar as exigências e critérios estabelecidos pela CAISAN (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 357).

A característica fundamental do sistema na gestão política é a transposição da estrutura federal para os outros âmbitos. Assim, cada Estado que aderir ao SISAN terá um CONSEA Estadual; do mesmo modo, a CAISAN será desdobrada em respectivas câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional. Nesse caso, a interlocução entre os diferentes níveis é feita por meio de fóruns bipartites, entre Estados e Municípios, e fóruns tripartites, entre Estados, Municípios e União (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 357).

A revogação do CONSEA em 2019 pelo Presidente Jair Bolsonaro chocou a sociedade civil que compõem aquele órgão, por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de

2019, e disposições constantes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, no sentido de assegurar o direito humano à alimentação adequada. A medida busca esvaziar as atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, órgão de assessoramento direto da Presidência da República e integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (FBSSAN, 2019, s/p).

O CONSEA é um espaço de controle social e construção de propostas sobre o elemento primordial para a vida do ser humano. Esse órgão tem participação de dois terços de representantes de organizações sociais representativas dos setores mais vulneráveis da sociedade brasileira, que atuam em caráter voluntário, e um terço do governo, conforme determina o artigo 11 da Lei Orgânica nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (FBSSAN, 2019, s/p).

A institucionalização da participação de representantes de diferentes setores da sociedade civil em um órgão de assessoramento direto da Presidência da República, como o CONSEA, tem sido importante instrumento de escuta da sociedade civil para o aprimoramento de políticas públicas e fortalecimento do Estado brasileiro. A inclusão do direito à alimentação na Constituição, a aprovação da Lei Orgânica, da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Plano Safra da Agricultura Familiar, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o Programa de Aquisição de Alimentos e as compras institucionais de alimentos da agricultura familiar para escolas e outros órgãos públicos são algumas das propostas que surgiram em debates no CONSEA e se tornaram políticas públicas para a garantia de uma alimentação saudável para toda a população (FBSSAN, 2019, s/p).

O formato de participação social adotado pelo Brasil na área de segurança alimentar e nutricional tem sido exemplo para inúmeros países. Nos últimos anos, o CONSEA recebeu visitas de delegações nacionais e organismos internacionais para conhecer sua organização e atuação. Assim, é preciso reforçar e consolidar o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como um espaço democrático do Estado brasileiro, e não de governos, dando voz às organizações sociais representativas para que as políticas públicas consigam dar resposta aos problemas dos setores mais vulneráveis da sociedade brasileira (FBSSAN, 2019, s/p).

Em Fortaleza, a Lei Municipal nº 9.564/2009 autorizou a criação do CONSEA Fortaleza, dando-lhe atribuições para sua atuação, pois todas elas têm como função acompanhar e monitorar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no município. Logo após sua instituição, o primeiro desafio foi a elaboração do Regimento Interno, que dividiu o órgão colegiado em Plenário, Secretaria Geral, Secretaria Executiva e Câmaras Temáticas Permanentes.

O Plenário é composto por 24 membros titulares e seus respectivos suplentes, os quais são nomeados por ato da Secretaria Municipal de Assistência Social, com 8 membros governamentais e 16 representantes da sociedade civil, juntamente com seus respectivos suplentes, com observância a proporcionalidade estabelecida na LOSAN do Município. O conselho está vinculado à estrutura da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA; no entanto, dentro do princípio da intersetorialidade, a representação do Poder Público Municipal se dá por meio de secretarias que têm interface com a segurança alimentar e nutricional, como a Secretaria Municipal de Educação – SME, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico – SDE, a Secretaria Municipal de Saúde – SMS e a Secretaria Municipal da Cidadania e Direitos Humanos – SCDH.

A referida gestão está dividida em Câmaras Temáticas que trabalham os seguintes temas: (1) Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; (2) Produção, Abastecimento e Consumo Alimentar; (3) Educação, Saúde, Nutrição e Cultura Alimentar e (4) Políticas, Programas e Ações para grupos populacionais específicos ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

As entidades representantes da sociedade civil organizada participantes são aquelas que têm como foco de ação, de forma direta ou indireta, a promoção da segurança alimentar no município e compõem os seguintes segmentos sociais: sindicatos de categorias profissionais e econômicas, de áreas de atividades afins; associação de classes profissionais e empresariais de áreas afins; representações de populações específicas ou vulneráveis; redes e fóruns, movimentos sociais, populares, comunitários e organizações não-governamentais; representações de gerações (criança/adolescente/idoso); por fim, as entidades de ensino e pesquisa aqui representadas pela Universidade Federal do Ceará – UFC e Universidade Estadual do Ceará – UECE que integram a composição do CONSEA Fortaleza desde o início de seu funcionamento no ano de 2010 (FORTALEZA, 2009, p. 1).

Os conselheiros do CONSEA Fortaleza têm como atribuições: participar do Plenário, das Câmaras Temáticas ou grupos de trabalhos para os quais forem designados, onde se manifestam a respeito das matérias em discussão e elaboram propostas de deliberação ou parecer de relatoria conforme o caso; requerem urgência para aprovação de matéria; propõem a criação de grupos de trabalho e indicam nomes para sua integração; deliberam por escrito sobre propostas apresentadas, indicando sempre o caráter da deliberação que propõem; exercem outras atividades que lhes sejam atribuídas pela Presidência ou pelo Conselho ou diretamente pelo/a Secretário/a Geral, por delegação do/a Presidente e zelar pelo cumprimento dos princípios que norteiam o Conselho, conforme explicitados no artigo 4º do Regimento Interno (FORTALEZA, 2009, p. 1).

Em Fortaleza, o CONSEA encontra-se atualmente em sua terceira gestão, referente à gestão 2015-2017. Heterogeneidade é o que marca o perfil dos conselheiros da sociedade civil em sua particularidade. Eles são selecionados pela Comissão Organizadora do Processo Eletivo de Membros do CONSEA, que publica um edital para o preenchimento de vagas a serem ocupadas pelos diferentes segmentos sociais (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Na gestão atual, citam-se como exemplos algumas das entidades que integram o órgão. Encontram-se um representante da Universidade Estadual do Ceará como conselheiro titular e seu correspondente na suplência; um representante da Universidade Federal do Ceará no segmento social das entidades de ensino e pesquisa; já os membros do Conselho Regional de Economistas Domésticos e do Sindicato dos Nutricionistas do Estado do Ceará participam como representantes das categorias profissionais (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

O Serviço Social do Comércio – SESC e a Associação Brasileira de Economistas Domésticos representam a associação de classes profissionais e empresariais com um conselheiro titular na representação de uma entidade e um suplente de outra, no mesmo segmento social, o que possibilitou ampliar a participação no espaço da representação social nesse Conselho (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Existem ainda seis vagas que são ocupadas por representações de populações específicas ou vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional no município de Fortaleza. Esse segmento social atualmente está representado por integrantes da Associação Espírita de Umbanda São Miguel, da Associação dos Amigos do Centro Integrado de Oncologia, da Associação dos Anjos de Deus, da Associação dos Celíacos do Brasil, da Associação Serviço

Voluntário ao Irmão de Rua e da Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/AIDS. Há uma categoria de representantes das redes, fóruns, movimentos sociais, populares e comunitários (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360). Delas fazem parte oito entidades: a Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, o Elo Feminista, a Associação Comunitária do Parque Jerusalém, a Associação Comunitária Vila Mar, a Rede Feminista Solidária de Mulheres Produtoras, a Associação Beneficente Ideal, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e o Fórum de Segurança Alimentar e Nutricional, que são essenciais para o combate à fome no município.

As duas vagas para os representantes de entidades que atuam na área de nutrição são ocupadas pelo Conselho Regional de Nutricionistas do Ceará e pelo Instituto de Promoção da Nutrição e do Desenvolvimento Humano. As dez vagas restantes são distribuídas entre as representações de geração. Essas posições são atualmente ocupadas pelo Lar Amigos de Jesus, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Social, Lar Torres de Melo, Instituto de Difusão da Cultura Afro-Brasileira, Sociedade Beneficente Educacional de Parangaba, 5º Grupo de Escoteiros do Ar Pinto Martins, Centro de Resgate da Cultura Popular, Projeto Comunitário Sorriso da Criança, Lar Fabiano de Cristo e Liga Esportiva arte e Cultura Beneficente (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Uma vez selecionados, os representantes são submetidos a um Programa de Capacitação dos Conselheiros, e anualmente são realizados dois cursos para habilitar os conselheiros na participação e no controle social das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Desde a sua instituição em 2010, o Conselho Municipal de Fortaleza teve papel fundamental na elaboração da LOSAN, Lei nº 10.134/2013, que de certa forma refere-se à criação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, mas corretamente define parâmetros para a elaboração da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

A lei transpõe para o âmbito municipal a dinâmica da Lei Orgânica nacional e prevê: a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – CMSAN, o CONSEA Fortaleza vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA) e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Fortaleza – CAISAN Fortaleza (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Esta última, recém-criada por decreto municipal no final do ano de 2015, permitiu a adesão do CONSEA Fortaleza ao SISAN e tornará possível que se complete o ciclo da política no município com a elaboração do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional no prazo de um ano. Portanto, a CAISAN Municipal constitui a estrutura no âmbito do município, que tem por objetivo promover a articulação e a integração dos órgãos, entidades e ações da administração pública municipais afetos à área de Segurança Alimentar e Nutricional (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

A análise do contexto político e social que marca o surgimento da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN e a concomitante criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN mostra que o surgimento do marco jurídico-legal das políticas públicas nessa área é fruto, sem dúvida, de uma ampla participação da sociedade e dos movimentos sociais (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Nesse sentido, a criação de mecanismos jurídicos e políticos para a promoção da segurança alimentar e a efetivação do direito humano à alimentação adequada contou com a participação da sociedade civil. O resultado foi a estruturação de um sistema composto por um conjunto de órgãos cuja proposta é integrar de forma centralizada em ações de setores governamentais e da sociedade civil organizada na implementação das políticas públicas (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 360).

Dessa forma, o surgimento de conselhos municipais em todo o país está diretamente ligado à proposta de envolvimento entre diferentes instâncias, e disso depende a efetividade desse modelo. Existem muitas iniciativas fragmentadas de monitoramento das ações e programas de Segurança Alimentar Nutricional, tanto por parte da sociedade civil como dos órgãos governamentais e dos órgãos governamentais, principalmente nos níveis municipal e estadual. Apesar dos entraves inerentes aos trâmites burocráticos existentes na estrutura do Estado, por onde transitam as políticas públicas, ainda assim foram obtidos diversos avanços, principalmente em relação à intersectorialidade proposta para o sistema e à participação social (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 362).

Em Fortaleza, o CONSEA procura superar as dificuldades do modelo de gestão sob dois aspectos. O primeiro deles procura funcionar como instância de articulação e coordenação, como um espaço de concentração social, onde são apresentados e debatidos os diferentes enfoques e prioridades na parceria entre governo e sociedade civil. Já o segundo procura

atender à necessidade de capacitação em segurança alimentar e nutricional, tanto dos integrantes das organizações da sociedade civil quanto dos técnicos governamentais, ao tratar dos aspectos conceituais e de formulação de políticas públicas (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 362).

As características do município de Fortaleza, onde existe uma considerável parcela da população que vive em condições de insegurança alimentar e nutricional, colocam o CONSEA Fortaleza numa posição estratégica para a viabilização de políticas sociais com esse enfoque. Embora ainda esteja em estruturação, o órgão já funciona segundo os moldes previstos na legislação, sobretudo no que diz respeito à capilaridade na formulação das políticas públicas e à descentralização na gestão dos programas sociais (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 362).

Representa também uma experiência inovadora no tocante aos meios de exercício da cidadania e participação política, já que o processo decisório do Poder Executivo se conecta à atividade consultiva de um órgão composto por diferentes segmentos da sociedade civil ao mesmo tempo em que se forma uma instância importante de controle social. Por isso, embora a legislação tenha construído um sistema complexo, do ponto de vista da quantidade de órgãos e de estruturas que se sobrepõem em diferentes níveis, a proposta de gestão descentralizada e de intersetorialidade envolvendo diretamente a sociedade tem sido construída em Fortaleza de maneira satisfatória (COSTA; CARPENTIERI, 2016, p. 362).

Ao evidenciar ações para o combate à fome por parte do CONSEA, era evidente que essa ação não exigiria apenas a criação de estruturas específicas como o CONSEA, mas também a mesa e uma assessoria especial para manter a mobilização da sociedade civil em torno do tema, pois seria preciso ajustar o orçamento de 2003 para refletir o custo das políticas públicas que deveriam compor uma política de segurança alimentar e nutricional. O orçamento inicial da mesa, então recém-criada para coordenar as ações do enfrentamento às causas da fome, era de R\$ 12,5 milhões (TAKAGI, 2010, p. 59).

Ao explicar o impacto orçamentário da merenda escolar no município de Fortaleza, por meio dos custos dos direitos, a próxima seção expõe como são realizadas as compras públicas da merenda escolar no município de Fortaleza. A próxima seção tem como objetivo analisar a instrumentalidade das compras públicas da merenda escolar do município de Fortaleza ao adquirir os alimentos via licitações para garantir o direito à alimentação.

É exposta a previsão legal na Constituição Federal, assim como nas leis federais que preveem a forma de como o Estado irá adquirir os alimentos para a merenda escolar, com observância da lei orçamentária anual para a realização das compras. Logo, a próxima seção aborda os diversos sistemas alimentares e sua contribuição para a sustentabilidade e, conseqüentemente, explica a instrumentalidade das compras públicas da merenda escolar do município de Fortaleza para o desenvolvimento municipal.

3 INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS DA MERENDA ESCOLAR PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE FORTALEZA EM GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Por meio da presente seção tem-se o intuito de analisar a viabilidade das compras públicas da merenda escolar em garantia do direito à alimentação em face do desenvolvimento municipal de Fortaleza. Para tanto, é importante mencionar que as ações que se destinam à política de combate à insegurança alimentar no município tenham um orçamento necessário e compatível para a efetivação das compras públicas para aquisição de alimentos que repercutam em valor nutricional a fim de que as crianças e adolescentes possam se sentir mais seguras quanto a sua capacidade de aprendizado.

Primeiro de tudo, para que as compras públicas sejam realizadas pelo governo, é necessário que se estabeleça um processo licitatório previsto em lei. Quanto a isso, é cediço que a fundamentação jurídica se encontre na licitação, a qual vincula os parâmetros das compras estatais a sua obrigatoriedade no artigo 37 da Constituição Federal.

Afinal, é nela que se estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Para que a administração adquira bens e serviços variados, é imprescindível que ela a faça por intermédio de um contrato com particulares, de preferência mediante licitação.

É importante frisar que a licitação antecede o contrato administrativo para a sua formalização. A procedência de aquisição de bens e serviços dos particulares se dá por meio da formalização procedimental, feita por instituições públicas que representam um marco no equilíbrio dos Estados de Direito. Assim, esta seção pretende mostrar como as compras públicas podem contribuir para a realização progressiva do direito humano à alimentação, e como já se faz isso em vários países.

3.1 Previsão jurídica das compras públicas para a merenda escolar e sua utilidade para o município de Fortaleza

Para o entendimento das compras públicas, o ponto de partida é a obrigatoriedade da licitação, ressalvados os casos específicos na legislação. O inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal é elemento norteador legal e normativo das compras públicas que regula todo o processo de aquisição pública no Brasil. Portanto, as compras públicas devem ser precedidas de licitação, assim como está disposto no art. 37. Não obstante a isso, a nova lei de licitações deve ser seguida com relação ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que aborda os preceitos principiológicos unificados:

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Os princípios destacados no artigo 5º supracitado ampliam a função das compras, demonstrando a necessidade de entender o termo de forma mais ampla, além da visão tradicional, que relaciona a expressão ‘compra pública’ à aquisição de bens, que leva em conta uma aquisição de distintos tipos de objetos, nem integrando à visão as demais etapas do processo de gestão de suprimentos dos órgãos públicos (COSTA; TERRA, 2019, p. 13).

A expressão ‘compras públicas’ para Garcia (2017, p. 1) é tida como “a aquisição de um produto ou serviço, pelo qual se paga determinado preço”. As compras públicas estão condicionadas à realização obrigatória da licitação, em que o STF atribui a ela um procedimento que satisfaz o interesse público, calcado pelo princípio da isonomia. Isso faz com que esse conceito guarde uma relação da constitucionalidade do processo licitatório para todo tipo de aquisição governamental que se queira realizar (BRASIL, 2007, s/p).

Compra pública encontra-se definida no art. 6º da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, como toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente. Busca-se esclarecer a lei ao afirmar que as compras e contratações governamentais compreendem procedimentos com características e componentes de caráter comercial que envolvem a negociação de propostas

de preço e de caráter jurídico-legal, com a sujeição de controles à interposição de recursos e à aplicação de sanções administrativas (FERNANDES, 2005, p. 197).

Em países de língua estrangeira, as compras públicas são chamadas de *public procurement*, para se referir à aquisição de bens e serviços pelo governo ou organizações do setor público. É de se notar que o referido termo estrangeiro faz a distinção entre contratos públicos normais ou regulares de um lado, e aquisição pública de tecnologia por outro. A inovação está associada a projetos que envolvem tecnologia e pesquisa científica, pois a aquisição pública para essa modalidade envolve a compra de bens que ainda não existem, mas que poderia ser desenvolvido dentro de um período razoável (UYARRA; FLANAGAN, 2009, p. 6).

O uso do poder de compra estatal, na maioria dos casos, não se destina a projetos inovadores, engendrando grandes desafios científicos ou tecnológicos, mas para aquisição e contratação de bens e serviços comuns, que atendam às necessidades da administração pública. Dessa forma, as compras públicas têm setores específicos que demandam uma necessidade básica para determinada política de Estado, haja vista que o Brasil não foge a essa regra (COUTINHO et al., 2022, p. 205).

As compras públicas de alimentos para as escolas é um setor com potencial transformativo para que se concretize o direito fundamental de se alimentar. Dentro da estrutura desse setor, o Estado consegue delinear procedimentos de forma a satisfazer a necessidade de abastecimento de gêneros alimentícios em garantia do direito à alimentação adequada e saudável dos alunos e alunas da rede pública municipal de educação básica (COUTINHO et al., 2022, p. 207).

Ao fazê-lo, o Poder Público ainda pode forjar um programa que promove a redução da quantidade de alimentos processados e ultraprocessados, com preferência de gêneros alimentares saudáveis em função da merenda escolar. Com isso, a política pública pode garantir mais benefícios para a saúde das crianças e adolescentes, incentivar determinados setores de produção alimentícia, valorizar a diversidade cultural e alimentar das regiões e ampliar a concorrência no mercado alimentar (COUTINHO et al., 2022, p. 207).

O Direito Administrativo oferece a caixa de ferramentas das contratações público-privadas utilizadas para implementar políticas públicas, visto que, para Pessoa (2020, p. 141), a contratação deve ocorrer “por meio de um procedimento licitatório, que tem por objetivo

selecionar, de forma democrática, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública”. No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, a aquisição dos alimentos, de maneira geral, pode ser realizada por licitação, através das modalidades de concorrência, pregão eletrônico ou presencial, tomada de preços e convite (COUTINHO et al., 2022, p. 215).

A compra de alimentos para o PNAE pode ser realizada por dispensa de licitação, por contratação direta, nas hipóteses de a compra não ultrapassar o valor anual de R\$ 50.000,00, com a entrada em vigor do art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 10.922/2021, e conforme o art. 75, XII da Lei nº 14.133/21, para aquisição de “hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia”. Tal possibilidade de contratação direta se traduz em uma alternativa aos mecanismos licitatórios para compras de menor valor ou de bens e produtos específicos, como os do gênero alimentício que são perecíveis e podem perder a validade caso se proceda por meio de procedimentos licitatórios (COUTINHO et al., 2022, p. 215).

3.1.1 Normas gerais acerca de licitação e contratos, legalidade do procedimento licitatório e vinculação ao edital

A matéria de licitações e contratos encontra-se a cargo das pessoas jurídicas de direito público, sejam elas União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Porém, com relação às normas gerais de licitação, é a União que edita o assunto conforme o que está prescrito no art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988. De acordo com o dispositivo, a competência da União em fixar normas gerais de licitação e contrato dá a possibilidade de que Estados, Municípios e Distrito Federal legislem sobre normas específicas, dentro dos seus respectivos âmbitos de atuação.

As normas gerais e específicas têm de obedecer a separação, haja vista que, para Medauar (2018, p. 176), “de regra, Estados e Municípios ou editam leis sem dispositivos que contrariem a lei da União ou não editam lei específica e pautam suas licitações”. Portanto, tem-se que o tema é restrito ao Direito Administrativo com um campo próprio das pessoas jurídicas de direito público, pelo que cada qual irá legislar para si próprio em suas respectivas esferas. Porém, é no âmbito federal que a matéria de licitações e contratos é regida pela Lei nº 14.133/21, que é a veiculadora das normas gerais obrigatória em todo o país, com

alterações que lhe foram posteriormente introduzidas por numerosas medidas provisórias e leis.

Portanto, é de se concluir que a competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos diz respeito, tão somente, às chamadas normas gerais, pelo que os demais entes federados poderão legislar, mediante normas especiais, de forma suplementar, respeitadas as regras nucleares e gerais das licitações e contratos, de competência privativa da União. O exame da questão deve abranger e identificar na lei quais são os dispositivos que versam sobre normas gerais de licitações e contratos, não sem antes perpassar pelo conceito daquilo que se entende por normas gerais (PIRES; PARZIALE, 2022, p. 23).

As normas gerais representam um problema do conceito jurídico indeterminado segundo o qual, de acordo com Moreira Neto (1988, p. 22), “o esforço na busca de uma conceituação doutrinária de normas gerais não deve parar”, pois não afasta os esforços de se obter uma conceituação jurídica adequada para definição das normas gerais em virtude das consequências das consequências em relação à competência legislativa.

Dessa forma, indica-se que as normas gerais seriam institutos que estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos, esgotar o assunto legislado; devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; devem referir-se a questões fundamentais; são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estado; não são normas de aplicação direta (MOREIRA NETO, 1988, p. 149-150).

A partilha de competências legislativas em matéria de Direito Administrativo traz problemas recorrentes de invasão de competências de um ente sobre outro. Exemplo sempre lembrado disso decorre do mal alocado inciso XXVII do art. 22 da Carta Federal, que estabelece que compete privativamente à União dispor sobre normas gerais de licitações e contratações, em todas as modalidades, para as administrações públicas direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, observando-se ainda o art. 37, XXI, e o art. 173, § 1º, III, CF (BINEBOJM, 2014, p. 150). Com efeito, já dizia Kelsen (1998, p. 260-261) que toda aplicação do direito é também atividade de criação; nas palavras do pai do normativismo jurídico:

Aplicação do Direito é simultaneamente produção do Direito. Estes dois conceitos não representam, como pensa a teoria tradicional, uma oposição absoluta. É desacertado distinguir entre atos de criação e atos de aplicação do Direito. Com efeito, se deixarmos de lado os casos-limite – a pressuposição da norma fundamental e a execução do ato coercitivo – entre os quais se desenvolve o processo jurídico, todo ato jurídico é simultaneamente aplicação de uma norma superior e produção, regulada por essa norma, de uma norma inferior. [...] Por aplicação da Constituição, opera-se a criação das normas jurídicas gerais através da legislação e do costume; e em aplicação destas normas gerais, realiza-se a criação das normas individuais através de decisões judiciais e das resoluções administrativas.

Com a evolução do Estado de Direito, a lei passa a ser a força motriz que impulsiona as relações sociais consagradas no princípio da legalidade, onde o Estado se autolimita ao mandamento legal de suas ações perante a sociedade. Dessa forma, o Estado de Direito resta como um bastião sagrado que supera o antigo e atrasado Estado Absolutista, onde todo o poder emanava da figura do Rei. Ao analisar a evolução do Estado de Direito, da legalidade para a constitucionalidade, Gordillo (1977, p. 68) acentua com propriedade a ideia de:

Conceito de Estado de Direito, por certo, não é unívoco e sofreu uma evolução que o foi aperfeiçoando: numa primeira fase pode-se dizer que o fundamento era um respeito à lei por parte do Poder Executivo: era o então vigente princípio da legalidade dos particulares. Logo os limites que o Estado de Direito impõe são estendidos à própria lei: se diz então, como já vimos, que também a lei deve respeitar princípios superiores: é o outro princípio fundamental do respeito à Constituição por parte das leis manifestado através do controle judicial da dita constitucionalidade. O indivíduo aparece, assim, protegido contra os avanços injustos dos poderes públicos numa dupla face: por um lado, que a Administração respeite a lei, e, por outro, que o legislador respeite a Constituição. O cerne da questão radica sempre, como se percebe, em que os direitos individuais não sejam transgredidos por parte dos poderes políticos.

A legalidade é princípio basilar do Estado de Direito, pois tem previsão genérica no art. 5º, II, da Constituição Federal, pela máxima: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. A legalidade representa uma das maiores garantias dos cidadãos, que não poderão ser obrigados a fazer ou serem coagidos a deixar de fazer algo, senão em virtude de lei, exigência que vale tanto para os particulares como para o Estado (NOHARA; MARRARA, 2009, p. 46).

O princípio da legalidade é o que orienta e determina as ações da administração pública brasileira, haja vista que o art. 37 da Constituição Federal de 1988 insculpe a subordinação do Estado às leis. Trata-se de princípio decorrente do Estado de Direito, respeitadas as nuances da construção do significado desse conceito em cada país. Portanto, Bacellar Filho (2013, p. 78) expressa que o princípio da legalidade “conduz à formação da relação de legalidade entre os atos administrativos, de um lado; e o sistema jurídico (concepção ampla) ou a lei em sentido formal (concepção restrita), do outro”. Dessa forma, tem direito público subjetivo

todos quanto participem da licitação promovida pelos órgãos e entidades à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido em lei, ao passo que o cidadão pode acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Para que o procedimento licitatório siga de maneira objetiva, o edital estabelece o objeto da licitação, impedindo a criação de critérios diferenciados daqueles previstos no ato convocatório, para que, dessa forma, os licitantes não se sintam surpreendidos na hora de formular suas propostas perante a administração. O art. 92, II, da Lei nº 14.133/2021 prevê que os contratos administrativos deverão conter cláusulas que estabeleçam: “a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta”; se o Edital violar a lei, estará ele inquinado de vício de legalidade e, conseqüentemente, deverá ser anulado, caso seja uma ilegalidade insanável, na forma do art. 71, III, da referida lei.

3.1.2 Arranjos jurídicos e institucionais nas compras públicas para o programa da merenda escolar

Os arranjos jurídicos e institucionais dependem de um Estado forte que sustente seu povo para que ele se torne duradouro. Para tanto, essa durabilidade depende da fé da sociedade para que se possa manter um Estado que se importe com as pessoas, pois sem o elemento da população, que confere ao Estado o poder de mando em determinado território, seria uma alma sem corpo. Assim, o maior grau de autoritarismo ou de democracia em determinado Estado está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento humano e social, resultante de um processo de investimento em educação e cultura da população (POMPEU, 2005, p. 155).

O Executivo, o Legislativo e o Judiciário desempenharão melhor suas funções e serão legítimos se representarem uma sociedade capacitada e consciente. Essa capacitação só será possível por meio do acesso à educação. O direito fundamental à educação não é um privilégio ou uma concessão estatal, é uma conquista de toda a sociedade, que reivindica, fiscaliza e cobra a aplicação de recursos e de planos governamentais que representem melhores condições de vida para a comunidade (POMPEU, 2005, p. 155).

Até a vigência da Constituição de 1988, a educação no Brasil era vista como necessária prioridade, além de fator importante para se alcançar alguma mudança na sociedade. No

entanto, essa mudança está muito distante por conta de interesses políticos e conveniências econômicas e culturais. A educação, ainda que afirmada como um direito de todos e dever do Estado, não possuía, sob enfoque jurídico, qualquer instrumento de exigibilidade, suscetível de produzir efeitos práticos e concretos no contexto pessoal dos destinatários da norma (PEREIRA, 2001, p. 281).

A oferta e a qualidade do ensino situavam-se na esfera da discricionariedade do administrador público. Dessa forma, a educação como norma programática era fundamentada na conveniência e na oportunidade. O crescente interesse em torno do acesso à justiça nos países do mundo ocidental levou à criação da assistência judiciária, proporcionou a representação jurídica para os interesses difusos e coletivo. Para Cappelletti (1988, p. 15), “as diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas”, dessa forma a assistência judiciária se torna crucial quanto a sua capacidade de arregimentar meios e soluções de inclusão social, por meio da efetivação de políticas públicas includentes e judicialmente exigíveis (POMPEU, 2005, p. 156).

Assim como o direito à educação, a alimentação também é um direito fundamental a ser considerado. Assim, cabe ao Ministério Público o poder de fiscalizador do ordenamento jurídico, frente a sua atuação para manter o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Pode-se interpretar que ao órgão ministerial cabem a defesa, a promoção e a garantia dos direitos humanos, sendo estes indispensáveis para a vida em sociedade, com dignidade. Como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público deve atuar com zelo e proteção à sociedade, sobretudo com um olhar atento àquela parcela tida como vulnerável e que demanda políticas públicas adequadas e voltadas à situação vivenciada (CAMBI; PORTO, 2022, p. 51).

A intervenção deste órgão é essencial para a preservação do ordenamento jurídico, haja vista que sem a presença do Ministério Público os postulados normativos seriam sem efeito e ficariam como meras disposições hipócritas que escravizam as classes menos favorecidas. Elas seriam utilizadas como prejuízo destas, por isso é imprescindível que o Ministério Público, enquanto órgão fiscalizador do ordenamento jurídico, precisa intervir para denunciar crimes de corrupção e desvio de verbas (PAULO NETO, 1998, p. 60-62).

Desta feita, é importante destacar que a base da vida está no direito à alimentação, cuja existência é a pedra angular para que seja dada a existência de tantos outros direitos que são

essenciais para a sobrevivência dos seres humanos. É possível dizer que as necessidades alimentares constituem um norte essencial para os povos, não sendo o acesso à alimentação em si um fim específico, mas um meio de sobreviver. Então, observam-se as necessidades alimentares especiais, as tradições de cada local, os princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), as dimensões de gênero, raça e etnia, e as formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados (IBFAN², 2007, p. 26).

Ressalta-se a imperiosa relevância do papel atribuído ao Ministério Público brasileiro quanto à garantia e à proteção dos direitos fundamentais humanos dispostos na Constituição Federal e nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos. Nesse contexto, o Brasil tem a responsabilidade da garantia do direito humano à alimentação, previsto tanto no ordenamento jurídico interno quanto internacional, conferido como objeto de proteção pelo órgão ministerial (CAMBI; PORTO, 2022, p. 53).

O Estado do Paraná é a referência de forma mais concreta em que pode ser citado o direito à alimentação escolar orgânica, dentro do sistema estadual de ensino fundamental e médio, por meio da Lei Estadual nº 16.751/2010. A instituição da alimentação orgânica nas merendas escolares no Paraná constitui evolução para o direito humano à alimentação adequada, garantindo esses alimentos oriundos de produção certificada e de qualidade, sem o uso de materiais sintéticos ou geneticamente modificados. Ademais, estudantes com diabetes, alergia alimentar, intolerância à lactose ou outra necessidade alimentar especial que necessite de cardápio especial têm direito a recebê-lo, conforme disposição nas Leis nº 11.947/2009 e nº 12.982/2014.

Para tanto, o Ministério Público está incumbido de fiscalizar a entrega adequada e a qualidade da merenda escolar, no que tange à carência de estoque de alimentos, além da aquisição de comidas de baixa qualidade nutricional. Em adição a isso, deve o Ministério Público fiscalizar o cumprimento do art. 14, da Lei nº 11.947/2009, com o conhecimento do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do programa da merenda escolar; no mínimo, 30% devem ser destinados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de empreendedor familiar rural, com priorização dos

² International Baby Food Action Network: consiste em grupos de interesse público que trabalham em todo o mundo para reduzir a morbidade e a mortalidade infantil.

assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009, s/p).

Com isso, o governo brasileiro compra alimentos diretamente de agricultores familiares por meio, principalmente, de dois programas: o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. As comunidades de agricultores foram as mais beneficiadas por esses programas, os quais, juntos, foram tidos como uma das maiores iniciativas de compras públicas de alimentos de pequenos produtores do mundo. Entre 2003 e 2013, ambos os programas adquiriram 3 milhões de toneladas de alimentos de mais de 200 mil pequenos agricultores. Entre 2011 e 2013, o PAA e o PNAE compraram mais de um R\$ 1 bilhão por ano em produtos da agricultura familiar. Assim, observa-se que o PAA abriu caminho para as principais alterações regulatórias ocorridas no PNAE durante os anos 2000, em particular a norma que criou a obrigatoriedade de compra de 30% da agricultura familiar (COUTINHO et al., 2022, p. 210).

Sobre a abordagem da aquisição de alimentos para a merenda escolar, por meio das compras públicas governamentais, é importante destacar que o programa Fome Zero foi necessário para que a população brasileira estivesse bem alimentada. Para isso, é importante destacar que o projeto Fome Zero na sociedade brasileira teve sua efetivação com a eleição de Lula, na construção de uma democracia que coloca em questão mais uma vez na história brasileira a disputa pelos sentidos da sociedade, em um contexto que se orienta na contramão de interesses do capitalismo contemporâneo (YAZBECK, 2003, p. 47).

Entretanto, não se pode esquecer que a imposição à escala mundial dos interesses dos dominantes gera também as chamadas iniciativas de contra o desmantelamento. Com efeito, as disputas centrais serão travadas nos próximos anos, questões estratégicas deverão ser enfrentadas, o novo governo inicia um processo que poderá dar um caráter de centralidade ao social na construção da nação (YAZBECK, 2003, p. 47).

O Projeto Fome Zero partiu do pressuposto de que todas as pessoas devem ter acesso diário e de forma digna a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e manutenção da saúde. Para que a garantia desse direito fosse efetivada, sua manutenção é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8).

O direito à alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, mediante uma política permanente de Segurança Alimentar e Nutricional. Para implantar uma política dessa natureza, é fundamental a mobilização popular, de modo a garantir, além da decisão política dos governantes, a efetiva participação de toda a sociedade (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 8).

Os programas de alimentação escolar são hoje reconhecidos como de responsabilidade dos governos dos três níveis federativos, sejam eles em seus respectivos âmbitos federal, estadual e municipal, e se constituem como direito de todos os alunos da educação básica, incluindo o ensino infantil, fundamental e médio, de acordo com o art. 208, inciso VII, CF; o art. 212, §4º c/c; e o art. 227. Durante os anos 1990, em um contexto geral de descentralização das políticas públicas, as políticas de alimentação escolar passaram a ser executadas pelos entes subnacionais, principalmente após a promulgação da Lei nº 8.913/1994 (COUTINHO et al., 2022, p. 212).

Essa norma autorizou que os municípios pudessem firmar convênios para receber recursos federais por adesão voluntária, assim assumindo atividades específicas, como elaboração de cardápio e compras de insumos. Os cardápios dos programas de alimentação escolar deveriam respeitar os hábitos alimentares locais, sua vocação agrícola e a preferência de produtos in natura. Sobre as compras públicas, a mencionada lei federal dispõe sobre a necessidade de priorização dos produtos de cada região com o objetivo de reduzir custos, conforme o art. 5º da Lei nº 8.913/1994.

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar produziu resultados relevantes, haja vista que, de 1994 a 1998, a adesão dos Municípios triplicou de 1.532 conveniados para 4.314. Destaque-se, ainda, o enfraquecimento do poder de monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos que dominavam o mercado nacional, viabilizando o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país (COUTINHO et al., 2022, p. 212).

É também neste período que outro elemento importante da construção pós-1988 das políticas alimentares no Brasil é criado: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, instituído pelo Decreto Federal nº 807/1993 e posteriormente

incorporado como órgão do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN pela Lei Federal nº 11.346/2006. Uma das principais funções do CONSEA, órgão que em sua composição tinha dois terços de membros da sociedade civil, era o assessoramento à Presidência da República na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e nutricional no país. A ele, bem como aos respectivos CONSEAs Estaduais, se atribuem a concepção, a articulação ou o avanço em diversos pontos centrais das políticas de segurança alimentar e nutricional no país, desde a formulação do Plano Brasil Sem Miséria passando pela criação do PAA, bem como pela reformulação do PNAE em 2009, entre outros (COUTINHO et al., 2022, p. 212).

Em 2009, novos contornos jurídico-institucionais transformaram as compras públicas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar com a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Isso gerou impactos sobretudo na ampliação dos fornecedores de alimentos para a merenda escolar. A execução do PNAE, após a entrada em vigor da Lei nº 11.947/2009, articula a União, ente responsável pela normatização e monitoramento da implementação do programa, e os Estados, Distrito Federal e Municípios como responsáveis pela execução financeira e descentralizada (COUTINHO et al., 2022, p. 213).

Em 2013, o governo federal brasileiro destinou para as compras governamentais um total de 68,4 bilhões de reais. Já em 2014, mesmo com uma redução deste valor, foram movimentados 62,1 bilhões de reais. Apenas para o funcionamento do PNAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE utilizou no ano de 2014 o valor de R\$ 3,6 bilhões, aproximadamente 5,7% do total dos recursos destinados para compras governamentais (LOPES; DOULAS, 2018, p. 177).

Com esses dados, observa-se que as compras governamentais anualmente movimentam um montante de recursos que, em tese, podem tornar-se uma alternativa para o fortalecimento econômico de empreendimentos privados e para o aumento da competitividade independentemente do porte da empresa. A partir da descentralização política no país, verifica-se a preferência de processos licitatórios que demandem produtos da própria região para a Unidade Federativa à qual está vinculada, visando principalmente ao fortalecimento econômico e social local (LOPES; DOULAS, 2018, p. 177).

Este enfoque em âmbito territorial para o desenvolvimento local tem sido estudado há cerca de 40 anos, mas foi a partir da década de 1990 que passou a integrar a pauta de

formulação e aplicação de políticas públicas, em âmbito municipal e intermunicipal. Ao dar ênfase ao Desenvolvimento Regional Sustentável – DRS no Brasil, em um estudo sobre a licitação de gêneros alimentícios para alimentação escolar, afirma-se que o DRS tem por objetivo impulsionar o crescimento das regiões do país de maneira sustentável; gerar e promover trabalho, renda e inclusão social; inserir as pessoas no mercado tanto consumidor como fornecedor; incentivar o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo; democratizar o acesso ao crédito e criar arranjos produtivos que contribuam para a formação do capital humano e social e para a circulação do capital econômico em âmbito local-regional (CARVALHO, 2009, p. 120).

3.1.3 Legislação municipal acerca das compras públicas em Fortaleza

Admitida a competência da União para legislar sobre as normas gerais de licitação para os entes federados da administração pública direta, assim como para a administração pública indireta, eles podem ter a competência para legislar sobre a matéria, desde que respeitadas as normas no âmbito federal. Para tanto, a legislação municipal que fixa normas de licitação em Fortaleza apresenta uma de suas modalidades usadas que é o pregão, aprovado por meio do Decreto Municipal nº 11.251 de 10 de setembro de 2002.

Na modalidade pregão, a licitação acontece em sessão pública, onde há a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns, por meio de propostas de preços escritos por lances verbais. O pregão poderá ser realizado de forma presencial ou por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Os contratos celebrados pelo Município para a aquisição de bens e serviços comuns serão precedidos de licitação pública na modalidade pregão. Nesta modalidade, tem-se a garantia de uma disputa justa entre os interessados na compra mais econômica em termos de segurança e eficiência (FORTALEZA, 2002, p. 1).

O Decreto Municipal nº 11.251 de 10 de setembro de 2002 define bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser concisos e objetivamente definidos no edital, em perfeita conformidade com as especificações usuais praticadas no mercado. A licitação na modalidade de pregão é juridicamente subordinada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da celeridade, finalidade,

razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objeto das propostas (FORTALEZA, 2002, p. 1).

As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, contanto que não haja comprometimento no interesse da administração, de acordo com a finalidade e a segurança na contratação. O decreto apresenta uma exceção para as contratações de obras e serviços de engenharia, bem como para as locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral no âmbito federal da administração. O direito público subjetivo é resguardado para os que participem da licitação na modalidade pregão quanto à fiel observância do procedimento estabelecido. Dessa forma, o regulamento permite que qualquer interessado acompanhe o trâmite, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (FORTALEZA, 2002, p. 1).

Devido à subordinação às normas gerais de licitação e contratos de competência da União, tem-se que a aplicação da lei federal se torna subsidiária em todas as esferas públicas na modalidade pregão. Outra modalidade usada pelo município é o Sistema de Registro de Preços, que vincula o gerenciamento administrativo das compras e do registro de preços à Comissão Permanente de Licitação do Município, resultando na celeridade dos procedimentos (FORTALEZA, 2007, p. 1).

Assim, os órgãos participantes e não participantes da administração municipal de Fortaleza têm o auxílio do Sistema de Registro de Preços na hora de adquirir bens e serviços de forma vantajosa e célere. O Sistema de Registro de Preços é regulado pelo Decreto nº 12.255 de 6 de setembro de 2007 e subordina as contratações de serviços e aquisições de bens no âmbito da administração municipal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Município (FORTALEZA, 2007, p. 1).

O regulamento define em seu art. 2º o Sistema de Registro de Preços como conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Será adotada esta modalidade nas seguintes hipóteses, quando: pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; for mais conveniente à aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à administração para o desempenho de suas atribuições; for conveniente

a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela administração. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica (FORTALEZA, 2007, p. 2).

O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da lei federal, adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, devendo ainda: garantir que todos os atos inerentes ao procedimento para sua inclusão no registro de preços a ser realizado estejam devidamente formalizados e aprovados pela autoridade competente; manifestar, junto ao órgão gerenciador, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; tomar conhecimento da Ata de Registro de Preços, inclusive as respectivas alterações por ventura ocorridas, com o objetivo de assegurar, quando de seu uso, o correto cumprimento de suas disposições, logo após concluído o procedimento licitatório (FORTALEZA, 2007, p. 5).

O regulamento das aquisições públicas em Fortaleza é regido pelo Decreto nº 13.735 de 18 de janeiro de 2016, em que os órgãos e entidades deverão, sempre que possível, utilizar o poder de compra com o objetivo de fortalecer o mercado interno, estabelecer a isonomia entre os interessados em contratar com a administração e alcançar a função social da contratação. As aquisições públicas realizadas pelos órgãos e entidades que integram o Poder Executivo Municipal deverão observar os princípios insculpidos na lei de licitações, bem como as seguintes diretrizes: a primazia pela transparência; a padronização dos atos sequenciais do processo de aquisição de bens e serviço; a redução de custos e prazos; a geração de informações gerenciais; a promoção do desenvolvimento local sustentável; a busca pela economia de esforços através da redução de processos repetitivos; a redução de custos através da compra conjunta de diversos órgãos e entidades, com vistas a obtenção de economia de escala; adequado planejamento das necessidades, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade; padronização de procedimentos, equipamentos e soluções (FORTALEZA, 2016, p. 1).

As aquisições públicas poderão ser setoriais e corporativas, sendo os bens e serviços comuns a mais de um órgão ou entidade ser realizados de preferência de forma corporativa, por meio do Sistema de Registro de Preços. As aquisições feitas de forma setorial são realizadas sempre que o procedimento licitatório tenha por finalidade atender à atividade finalística do órgão ou entidade ou quando a aquisição se destine a atender a uma necessidade pontual de um único órgão ou entidade (FORTALEZA, 2016, p. 1).

A Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG é o órgão responsável pela realização das aquisições corporativas, a qual segue um Planejamento Anual de Aquisições, desenvolvendo os indicadores para a avaliação dos resultados obtidos com o plano. Os indicadores se destinam à análise de eficiência e eficácia, nas áreas das aquisições, despesas de consumo, contratações de serviços terceirizados, despesas com contas públicas obrigatórias, de manutenções e participação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos processos de contratação (FORTALEZA, 2016, p. 2).

Nesta esteira, é possível concluir que a SEPOG (FORTALEZA, 2023) tem 7.317 licitações, das quais 3.774 estão em andamento e 3.372 estão concluídas. Ao pesquisar acerca da aquisição de alimentos como objeto da licitação, observa-se a questão da seleção de empresas para o registro de preços tendo em vista a aquisição futura e eventual de gêneros alimentícios perecíveis. O objetivo está em atender às necessidades da rede pública de ensino da prefeitura municipal de Fortaleza quanto ao programa da merenda escolar, com período estipulado segundo as especificações do edital.

Com relação às compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento municipal de Fortaleza, durante a consulta ao site da SEPOG (FORTALEZA, 2023), a pesquisa consistiu em analisar a aquisição de gêneros alimentícios como objeto da licitação pela Secretaria Municipal de Educação em cumprimento ao programa da merenda escolar. Buscaram-se como resultados 23 licitações, das quais cinco foram homologadas totalmente, duas fracassadas ou anuladas e dezesseis ainda se encontram em andamento.

O pregão foi a modalidade mais empregada para as aquisições de gêneros alimentícios pelo órgão da Prefeitura, já para a chamada pública só foram constatados três casos. Para a concretização do programa da merenda escolar, entre os anos de 2021 e 2023, foram homologadas 14 licitações pelo Fundo Municipal de Educação de Fortaleza para a aquisição de gêneros alimentícios para as escolas, via pregão eletrônico.

Ambos os órgãos tendem à perspectiva do cumprimento do PNAE quanto ao atendimento escolar a toda a educação básica, mostrando que o município de Fortaleza tem feito compras regulares de alimentos para as escolas, principalmente na época da pandemia, quando o fundo municipal de educação foi mais atuante nas compras públicas. As ações dos respectivos órgãos ligados à educação têm sido necessárias para a aquisição de alimentos, haja vista a importância do direito fundamental à alimentação, que, por sua vez, traz crescimento, desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem e rendimento escolar de jovens entre 6 e 14 anos de idade em idade escolar.

3.2 Reflexão histórica sobre a sustentabilidade alimentaria e o surgimento das políticas de segurança alimentar

Ao analisar as necessidades básicas de qualquer indivíduo, percebe-se que a garantia da seleção das fontes alimentares que forneçam nutrientes e energia suficientes é uma questão de sobrevivência, a qual ao longo dos anos foi importante para que se alcançasse uma capacidade de adaptação adequada dentro do meio em que se inserem os seres humanos. A segurança alimentar tem sido uma fonte de conflito ou sinergia entre diferentes seres vivos, haja vista que esta necessidade levou os primeiros hominídeos a se moverem constantemente e, no caso do *Homo sapiens*, a invadir e conquistar territórios até chegar aos lugares mais remotos do planeta. Historicamente, a humanidade teve de enfrentar o desafio de garantir a sustentabilidade de sua dieta, na qual foi primordial o desenvolvimento da agricultura, que há mais de 10.000 anos permitiu o fornecimento contínuo de alimentos e o consequente aumento populacional (BARBOSA et al., 2018, p. 29).

Com relação à história da alimentação, esta acompanha a evolução humana de seu manuseio, que é marcada por quebras de transição. Com efeito, deduz-se que a primeira transição deve ter ocorrido por volta de 500 ou 600 mil anos atrás, quando os *homines sapiens* começaram a dominar o fogo para uso e preparação dos alimentos. A revolução trazida pelo fogo fez com que o cru se transformasse em cozido, desenvolvendo mais tarde técnicas de transformação de coleta e caça em conservação, o que daria origem à cozinha (RASTOIN, 2020, p. 228).

A segunda transição corresponde à domesticação de animais e ao cultivo de legumes, cerca de 12.000 anos atrás na Mesopotâmia e pouco posteriormente na China e na América Central. Dessa forma, a invenção da agricultura permitiu o controle parcial do fornecimento

de grupos humanos, encorajou a sedentarização e facilitou a expansão da urbanização. Além disso, simultaneamente incentivou a noção de propriedade da terra com as origens dos conflitos sobre seu controle e a luta pelo domínio territorial, que era uma fonte de poder político e econômico (RASTOIN, 2020, p. 228).

Na terceira transição, houve o surgimento de grandes cidades em várias regiões do mundo, assim como na Babilônia, no Oriente Médio, 5.000 mil anos atrás. Esse episódio marcou o início de uma divisão do trabalho entre agricultores e novos negócios dedicados ao processamento e comércio de alimentos. A economia teve três figuras importantes para o seu desenvolvimento: o agricultor, o artesão e o comerciante, organizados em corporações. Na quarta transição, acontece a industrialização de todo o sistema alimentar, que afeta a produção, o processamento e a distribuição de alimentos, que pode se remontar a meados do século XIX, com o uso de sementes selecionadas, insumos químicos, mecanização da agricultura, processamento de alimentos físicos ou químicos, aparecimento de shopping centers, autosserviço, inovações em logística, *fast food* e assim por diante (RASTOIN, 2020, p. 229).

Esta é uma etapa marcada pela agroindustrialização, que se encontra em um contexto urbano exponencial caracterizado pela extensão significativa das cadeias agroalimentares e redução do tempo de preparo e consumo de refeições. Finalmente, a quinta transição marca uma nova era contemporânea, que começa no final do século XX, e é expressa pelo número crescente da demanda dos consumidores, bem como pela qualidade nutricional, ambiental, social e cultural dos alimentos consumidos. Essa demanda implica a mudança no modelo de produção e distribuição de alimentos realizados no exterior (RASTOIN, 2020, p. 229).

Há uma aceleração no ritmo das transições em uma escala de tempo medida em milhares de anos para cerca de algumas décadas, com a quinta transição. Assim, é visível que o infortúnio ou a sorte de viver um período de profundas mudanças, que podem ser descritas como uma crise, resulte em múltiplas restrições sociais e ambientais. Assim sendo, a crise consiste em, segundo Gramsci (1929, p. 50), como o “fato de que os velhos morrem e os novos não se pode nascer”, pois verificam-se vários fenômenos mórbidos. Dessa forma, as lições de Ghersi (2020, p. 75) comprovam que:

A história do desenvolvimento agroalimentar Ocidental, que tem sido particularmente rapidamente nos últimos séculos, se caracterizada por uma série de grandes mudanças que explicam sua formação sistemas alimentares atuais. Faz duzentos anos a maior parte do empregado era agrícola e atividades relacionadas a

comida tinham um lugar em proezas, que foram ao mesmo tempo unidades de produção e consumo.

Com a invasão do atual continente americano pelos europeus, gerou-se uma estrutura bimodal de produção de alimentos. Essa estrutura favoreceu que os europeus estabelecessem modelos de monocultura e pecuária extensiva com uma lógica mercantilista, enquanto a produção indígena, e posteriormente camponesa, caracterizada por ser diversa, resiliente e de pequena escala, tornou-se a base da Segurança Alimentar e Nutricional das colônias nascentes, estrutura que se manteve após a independência e continua a definir a produção de alimentos hoje na maior parte do planeta (BARBOSA et al., 2018, p. 30).

Em 1798, o pastor anglicano Robert Malthus alertou sobre a impossibilidade de manter o crescimento populacional acima da capacidade para produzir alimentos. Estas observações foram ignoradas por outros economistas como David Ricardo e Karl Marx antes dos avanços tecnológicos da Revolução Industrial, que prometia produção ilimitada de alimentos (BARBOSA et al., 2018, p. 30).

Considerando as ideias de Malthus nos dias de hoje, Matos (2012, p. 456-457) aborda as teses “neomalthusianas”, as quais têm como expoente o biólogo Paul Ehrlich, que publicou, em 1968, seu famoso livro “*The population bomb*”. Eles alimentam suas reflexões sobre o desenvolvimento da sociedade a partir da relação entre o crescimento da população e os limites da produção de alimentos e dos recursos naturais. A teoria sobre o crescimento da população em progressão geométrica e o ritmo aritmético da produção de alimentos desenvolvida por Thomas Malthus, no “Ensaio sobre o princípio da população” (1798), não se confirmaram. Isso gerou fortes críticas por parte de Marx (2011, p. 809), que colocou as experiências malthusianas em cheque ao afirmar que ele “transforma as relações historicamente distintas em uma relação numérica abstrata, tirada simplesmente do nada, que não se baseia nem em leis naturais nem em leis históricas”, ao destacar o caráter de anti-historicidade da concepção desenvolvida por Malthus. As críticas radicais de Marx foram desenvolvidas no *Grundrisse* quanto à anacrônica teoria desenvolvida pelo pastor anglicano (NOGUEIRA; PEREIRA; CARRARA, 2022, p. 509).

Observa-se que houve avanços científicos e tecnológicos progressivos na produtividade agrícola, o que gerou um incremento técnico de elevada produtividade agrícola, refutando a teoria demográfica criada por Malthus em 1798. Assim, o surgimento da indústria alimentícia, que cria alimentos como mercadoria, facilitou a aquisição de alimentos mediante as demandas

direcionadas ao agronegócio, muitas vezes sem a associação direta com a comida de verdade. A questão que se coloca no que diz respeito à fome mundial não é a falta de alimentos, não se referindo a uma questão matemática, mas uma reflexão acerca do acesso e qualidade dos alimentos para a população em face da estrutura do sistema alimentar mundial (NOGUEIRA; PEREIRA; CARRARA, 2022, p. 509).

O contexto global mostra a realidade do sistema alimentar mundial, caracterizado por relações comerciais desiguais entre países dos hemisférios Norte e Sul. Em particular, os subsídios agrícolas dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE causam danos incalculáveis aos pequenos agricultores. Estima-se que esses subsídios, que incluem pagamentos diretos nos Estados Unidos e política agrícola comum da União Europeia, somam um total de 365 bilhões de dólares anuais, o que representa mais que dobrar toda a assistência oficial ao desenvolvimento fornecida em 2014 (CAROLAN, 2011, p. 193).

Esta situação afetou gravemente os meios de subsistência dos agricultores do Terceiro Mundo, que não podem competir contra subsidiados do hemisfério Norte. Em consequência deste fenômeno, os camponeses pobres tiveram de abandonar suas terras enquanto outros ficaram sem recursos suficientes para suprir as necessidades nutricionais de suas famílias. Dessa forma, os países em desenvolvimento abandonaram seus agricultores por meio de subsídios e tarifas de importação devido ao fato de que os programas estruturais e os acordos de livre comércio começaram a forçar a abertura comercial com o mundo (FRIANT, 2016, p. 219).

O modelo neoliberal, incorporado e propagado pela Organização Mundial do Comércio – OMC, foi o responsável pela institucionalização da economia de livre mercado nas políticas agrárias e alimentares no contexto atual de globalização e financeirização. Ao criar um forte aparato narrativo e normativo que garantiu a expansão das grandes corporações no controle das terras agricultáveis, das florestas e das águas, esse modelo entregou ao setor privado o destino da soberania e segurança alimentar e nutricional da população, com fortes intensificações à vulnerabilidade social, especialmente no hemisfério Sul (COCA; ALVES, 2018, p. 163).

Não se viu um equilíbrio na demanda por alimentos pelas forças do livre mercado, o qual se encarregaria de fazer com que a oferta e a demanda sejam os pilares guias na produção

de alimentos. Como consequência desse desequilíbrio, a intensificação dos bens mercantilizados que são essenciais a vida gerou efeitos negativos sobre as culturas alimentares, que se viram substituídas por culturas flexíveis como a cana-de açúcar, o pinhão manso, o milho, a soja e a palma (COCA; ALVES, 2018, p. 163).

A proposição de políticas públicas é algo que remete à orientação estatista de corrigir falhas, assimetrias e desvirtuamentos apresentados na esfera coletiva. Assim, se torna fundamental pensar na necessidade de uma intervenção feita pelo governo para retomar o controle público sobre o processo de alimentação, como um passo fundamental para a mitigação dos efeitos deletérios gerados pelo neoliberalismo sobre as políticas agrárias e alimentares. Nas últimas décadas, diversas experiências de compras institucionais de alimentos têm assumido esse papel, estando conexas, dentre muitos outros, a contextos como: i) merenda escolar em países como Paraguai, Equador, Brasil, Gana e Nigéria; ii) alimentação de presidiários nos Estados Unidos; iii) diversificação da dieta de estudantes universitários no Canadá; iv) incremento do consumo de alimentos saudáveis por pessoas hospitalizadas, na União Europeia (COCA; ALVES, 2018, p. 163).

É visível que o Programa de Aquisição de Alimentos do Brasil – PPA, criado em 2003, tem o objetivo de abastecer as redes de assistência social e construir uma reserva estratégica de alimentos, permitida a compra pública de bens alimentares pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB de agricultores familiares direcionados, sem procedimento licitatório. De acordo com Shutter (2014, p. 9), “em 2009 as compras do PAA totalizaram R\$ 590,55 milhões de reais”, haja vista que os alimentos foram comprados de mais de 130.000 agricultores. Embora isso represente menos de 3% da produção, a agricultura familiar do Brasil triplicou, desde o lançamento do programa em 2003, quando apenas 42.329 fazendas foram fornecidas ao PAA (SHUTTER, 2014, p. 9).

Em contraste com o PPA, o Sistema de Distribuição Pública da Índia – PDS, embora seja um componente importante da economia nacional da Índia na estratégia de segurança alimentar, não integra modalidades para que se adquira preferencialmente dos pequenos produtores de alimentos. O PDS é o principal veículo de contratação de alimentos subsidiados a milhões de famílias com insegurança alimentar, e isso faz com que esse programa adquira, armazene, racione e subsidie o varejo de principais grãos de alimentos básicos por intermédio de uma importante rede de armazéns do governo e lojas de varejo de alimentos (SHUTTER, 2014, p. 9).

Por outro lado, a cidade de Vancouver no Canadá presenciou ações efetivadas pela sociedade civil que visou contribuir para a superação dos problemas relacionados à racionalização dos alimentos. Desta feita, a cidade apresentou exemplos significativos como os 12 mercados de produtos locais, que possuem dentre os seus objetivos a intenção de criar canais de comercialização para produtores locais e fornecer alimentos frescos e saudáveis para a população urbana; 97 hortas e 18 pomares comunitários, que contribuem com o acesso da população a frutas e verduras. Eles são organizados em terrenos públicos, comerciais, residenciais ou baldios e possuem diferentes métodos de funcionamento, e 69 cozinhas comunitárias (COCA; BARBOSA JÚNIOR, 2018, p. 224).

Uma das ações implementadas pela sociedade civil de Vancouver, ao visar contribuir com a remodelagem do sistema alimentar local, remete às hortas escolares como parte da discussão sobre a “segunda geração” da soberania alimentar. Dessa maneira, destacam-se como os principais responsáveis para sua implementação as ONGs, que possuem por finalidade promover a agricultura local e incentivar o consumo crítico de alimentos por parte do público infantil. Não obstante isso, elas também despertam o interesse e o apoio de pais de alunos, acadêmicos e outros (COCA; BARBOSA JÚNIOR, 2018, p. 225).

3.2.1 Surgimento das políticas de segurança alimentar no Brasil, no Ceará e em Fortaleza

Ao longo da segunda metade do século XX, os rumos que as estratégias de políticas de assistência alimentar no Brasil seguiam seu papel marginal em termos de objetivo de governo, pois é evidente que as políticas de segurança alimentar sempre foram condicionadas ao processo de crescimento econômico e ao aumento da produtividade da agricultura por meio da modernização do setor. Assim, os programas desenvolvidos eram fortemente influenciados por organismos internacionais, com interesses bem articulados para constituírem mercados a seus produtos industrializados (SILVA, 2014, p. 18).

Isso se deve ao reconhecimento da necessidade de suprimento alimentar, o que, segundo Arruda e Arruda (2007, p. 322), foi o “estímulo à produção de alimentos básicos e à expansão do mercado consumidor nas áreas menos favorecidas”, realizadas por meio de pequenos agricultores que desencadearam a transformação no campo, com resultados positivos para o desenvolvimento de comunidades, com grande número de propriedades de produção agrícola

familiar, que passariam a ter a garantia de compra de sua produção pelo Estado (SILVA, 2014, p. 20).

No início dos anos 1980, emergiam movimentos populares que queriam o retorno da democracia no Brasil, apresentando um novo horizonte para a organização social em torno do combate à fome e à desnutrição. O Ministério da Agricultura organizou o Debate Nacional de Abastecimento Popular, no ano de 1985, com o nome de Dia D do Abastecimento, que mobilizou cerca de 30 mil participantes vinculados a quase 3 mil organizações populares das periferias dos centros urbanos para a elaboração de uma carta de reivindicações que tratava de temas que, segundo Peliano (2010, p. 30), “envolviam política econômica e da questão salarial, da política agrária e agrícola, dos programas de abastecimento e da participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas para o setor”; isso fez com que surgissem outros movimentos sociais nessa época defendendo temas como reforma agrária e geração de emprego (SILVA, 2014, p. 22).

No governo de Itamar Franco, em 1993, foi implantada a Política de Segurança Alimentar e, com a ajuda da Ação da Cidadania, veio o Plano de Combate à Fome e à Miséria, pois em abril do mesmo ano foi criado o CONSEA, que realizou o primeiro congresso do CNSAN em 1994, onde foi lançada a proposta de que o conceito de segurança alimentar se encontrava vinculado aos direitos sociais e à consolidação da cidadania. Porém, a atuação do CONSEA durou apenas até o final de 1994 e foi restaurado somente em 2003, quando a questão da fome é compreendida em sua dimensão estrutural e emergencial, motivo pelo qual as políticas devem aliviar a miséria a curto prazo com ações que garantam o acesso a alimentos a longo prazo (FORTALEZA, 2021, p. 11).

Entre os programas de combate à fome no Brasil, o Fome Zero foi um dos mais expressivos no que diz respeito a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Criado em 2003 no primeiro governo de Lula, o programa Fome Zero é parte da estratégia inserida no programa de Segurança Alimentar e Nutricional que visa à diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda. Para que haja a diminuição da desigualdade no país, é necessário que se tenha uma melhor distribuição de renda com base no aumento real do salário mínimo, de modo a reduzir a distância entre o pobre e o rico. Essa é uma das ações do Estado que

contribuem para que se diminua a fome no país e se incentive o consumo das famílias para combater a insegurança alimentar.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 64 trouxe a alimentação como um direito social em 2010. Antes da aprovação desta emenda, em julho de 2007, houve a III Conferência Nacional sobre Segurança Alimentar, com o objetivo de estabelecer as diretrizes para a efetivação do SISAN; no mesmo ano, foi instituída a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, por meio do Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, posteriormente surgiu o Decreto nº 7.272 de 2010, que regulamentou o SISAN e instituiu a Política de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, cujo objetivo era promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346 de 2006, bem como garantir, em todo o território brasileiro, o Direito Humano à Alimentação Adequada (BRASIL, 2010, s/p).

No Estado do Ceará, em 2003, criou-se o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Em setembro de 2011, foi sancionada a lei que dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará e cria o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, acatando a minuta apresentada pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Ceará – CONSEA Ceará. Em 2012, foi regulamentada a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN no Ceará pelo Decreto nº 30.843/2012, vinculada à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS. Atualmente, a CAISAN-CE se vincula à Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos, através da Célula de Segurança Alimentar e Nutricional – CSAN (MOURA FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA; 2021, p. 9).

Com a instalação da célula de SAN na STDS, houve ampliação das atividades concernentes à política estadual de SAN. Ainda em 2012, o Ceará elaborou o primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN, com vigência para os anos de 2012-2015, sendo um dos primeiros Estados a realizar essa ação; já o segundo PLANSAN Ceará se refere ao período de 2016-2019. Desde a implantação dos marcos legais, a adesão ao SISAN pelos municípios cearenses aconteceu em 41 municípios de um total de 184 (MOURA FÉ; OLIVEIRA; ÁVILA; 2021, p. 9).

O surgimento no SAN em Fortaleza se inicia por meio de um debate, em 25 de maio de 2005, com a abordagem a respeito do tema da Segurança Alimentar como Política Pública de

Inclusão. Neste mesmo ano, foi criado o Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional – GT SAN, coordenado pela Coordenadoria de Políticas Públicas de Assistência Social – CASSI, da extinta Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS, que possibilitou um diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, e trouxe para a pauta municipal a questão da SAN como direito do cidadão e dever do município de efetivá-lo como política (FORTALEZA, 2021, p. 9).

O primeiro Seminário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza teve patrocínio do GT SAN, organizado em 18 e 19 de abril de 2006. Em parceria com o GT SAN, a Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social – SEDAS realizou a I Conferência Municipal de SAN, com o tema: “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, que teve por objetivo apresentar propostas para a construção do SISAN Fortaleza, bem como avançar na definição da Lei Municipal de SAN (FORTALEZA, 2021, p. 9).

Posteriormente à Conferência, foi criada a Supervisão de Segurança Alimentar e Nutricional, ligada à Proteção Social Básica da Política de Assistência Social do município, na Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, criada em 2007. A Supervisão assumia funções de articular a rede de SAN no município e qualificar a alimentação servida para os usuários dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, na perspectiva de trabalhar o acesso à alimentação de qualidade (FORTALEZA, 2021, p. 9).

Por meio da Lei nº 9.564, de 28 de novembro de 2009, criou-se o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza – CONSEA Fortaleza. Esta lei representa um marco para o município, ao considerar todos os esforços de construção conjunta para a articulação do governo municipal com a sociedade civil. Assim, a participação da sociedade se torna essencial, haja vista que, a partir da construção de mecanismos que garantam a participação efetiva e a transparência dos programas, consegue-se estabelecer um melhor controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional. Dessa forma, os recursos públicos e privados ajudam nesta tarefa do governo municipal em estabelecer melhores diretrizes às políticas públicas (FORTALEZA, 2009).

Em 4 de dezembro de 2013, cria-se o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Fortaleza, por meio da Lei nº 10.134/2013. Esta lei delinea os

parâmetros para a elaboração e implementação da Política e do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN Fortaleza e garante que a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, vinculado à dignidade da pessoa humana, visto que é o elo que liga à realização de outros direitos tanto na Constituição Federal quanto na Constituição Estadual (FORTALEZA, 2013). A inexistência do Direito Humano à Alimentação Adequada prejudica o exercício de tantos outros direitos, como o direito à vida, à saúde, à moradia. Portanto, cabe ao Poder Público Municipal adotar as políticas públicas necessárias para que se concretize a Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, uma vez que a entidade municipal está em sua tarefa de garantir outros direitos previstos nas Constituições Federal e Estadual.

Porém, em 8 de janeiro de 2013, a SEMAS é extinta e passa a ser denominada de Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA, a qual manteve suas atribuições originais, com a adição das competências relativas ao trabalho e qualificação oriundas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico – SDE e às atividades de Combate à Fome no município de Fortaleza.

No mesmo ano, é criada a Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN, que compõe a SETRA. Daí em diante, a COSAN vem se expandindo no município com projetos e ações relacionados à SAN, com o objetivo de promover a Segurança Alimentar e Nutricional no município e garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA às famílias em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza. A criação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em Fortaleza, foi indicada por deliberação da II Conferência Municipal de SAN.

Para que as ações do município fossem mais efetivas, foi preciso criar, por intermédio do Decreto nº 13.728, de dezembro de 2015, a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza – CAISAN Fortaleza, responsável pelo alinhamento e integração dos órgãos municipais em suas ações com pertinência em Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, somente em 2017 iniciou-se o processo de implantação da CAISAN Fortaleza na medida em que se realizava o processo de construção do PLANSAN Fortaleza.

Em 10 de julho de 2017, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, através da Resolução nº 4, formaliza a adesão do município de Fortaleza ao SISAN, tendo por objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN,

estimular a integração entre governo e sociedade civil, promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação de SAN e a realização progressiva do DHAA.

Nesse sentido, o ano de 2017 foi marcado pelo início do processo de construção do PLANSAN Fortaleza, bem como pelo início de implantação da CAISAN Fortaleza. A CAISAN, juntamente com a COSAN e a colaboração do CONSEA Fortaleza, em uma reunião ocorrida em 29 de agosto de 2017, decidiu criar o Grupo de Trabalho PLANSAN – GT PLANSAN para auxiliar na construção do PLANSAN Fortaleza. Além disso, o ano de 2017 trouxe mais uma mudança para a Secretaria: houve a unificação de políticas importantes como as de Assistência Social, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Direitos Humanos.

O Decreto Municipal nº 14.072, de 14 de agosto de 2017, transferiu as atividades da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos – SCDH para a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SETRA e tratou da fusão das mesmas, concretizando a criação da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social – SDHDS, a partir de 1º de janeiro de 2018 (FORTALEZA, 2017).

O ano de 2018 teve um grande avanço para a política de SAN no município, pois a CAISAN Fortaleza foi instituída e os membros que a compõem tomaram posse no dia 29 de junho de 2018. Nesse sentido, a criação da CAISAN possibilitou a integração de diferentes órgãos da administração municipal em torno da SAN. A Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional – COSAN, em 2018, deu continuidade às ações e aos projetos em execução. Além dessas ações, a COSAN contribuiu para a construção do primeiro PLANSAN Fortaleza e participou ativamente da organização da posse da CAISAN Fortaleza, que irão fortalecer a política de SAN no município.

3.3 Diversos sistemas alimentares e seus conceitos estratégicos para erradicação da fome

A 70ª assembleia realizada pela ONU se comprometeu a acabar com a pobreza e todas as suas formas e dimensões, inclusive a pobreza extrema, até 2030. Para isso, é preciso que todas as pessoas desfrutem de um padrão básico de vida, o qual deve ser garantido por sistemas de proteção social. Acabar com a fome é essencial para que se alcance a segurança alimentar como uma questão de prioridade, assim como acabar com todas as formas de desnutrição. O Comitê de Segurança Alimentar Mundial tem o papel, de acordo com a Declaração de Roma sobre Nutrição, de agir no desenvolvimento de zonas rurais, da

agricultura sustentável e da pesca, com apoio aos agricultores familiares, criadores de animais e pescadores nos países em desenvolvimento (ONU, 2015, p. 9).

Com relação à Agenda 2030, observa-se o destaque ao ODS nº 2 por meio dos programas Fome Zero e Agricultura Sustentável. O empenho do mundo em acabar com a fome e a insegurança alimentar, além de melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável, ainda precisa ser ampliado frente aos problemas da fome, que aumentam a cada ano.

No contexto da crise sanitária global, com a pandemia da Covid-19, a América Latina e o Caribe foram as regiões mais afetadas pelo avanço da extrema pobreza em geral, pois a taxa de extrema pobreza na América Latina teria aumentado de 13,1% da população em 2020 para 13,8% em 2021, um retrocesso de 27 anos, enquanto se estima que a taxa geral de pobreza teria diminuído ligeiramente, de 33,0% para 32,1% da população. Isso significa que o número de pessoas em extrema pobreza passaria de 81 para 86 milhões.

Portanto, vê-se a necessidade de se implementar sistemas alimentares que tratem de combater o problema da fome dentro do curto prazo que a Agenda 2030 fornece em relação à atualidade. As resoluções aprovadas pela Assembleia Geral da ONU que proclamaram a Década de Ação pela Nutrição (2016-2025), a Década da Agricultura Familiar (2019-2028) e a Década para a Restauração do Ecossistema (2021-2030), bem como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais (2018), reforçam e estimulam esforços para a transformação de sistemas alimentares ao mesmo tempo que indicam que relatórios internacionais seguirão se acumulando sobre o tema nos próximos anos (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.414).

3.3.1 Sistema alimentar

Um sistema alimentar é o que reúne todos os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestruturas, instituições, etc.) e atividades relacionadas com produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, bem como produtos dessas atividades, incluindo resultados socioeconômicos e ambientais. Portanto, um sistema alimentar é definido como a soma de todos os diferentes elementos e atividades que dão origem à produção e ao consumo de alimentos e suas inter-relações (HLPE, 2014, p. 33).

O sistema alimentar também se comunica com muitos outros sistemas, sejam relacionados a energia, transporte, etc., enfrentando várias limitações. O sistema alimentar é um conceito descritivo, ou seja, sua definição não é normativa e não implica que o desempenho de um sistema alimentar seja necessariamente bom ou que gere resultados adequados em relação à segurança alimentar, bem como uma série de outros resultados socioeconômicos e ambientais (HLPE, 2014, p. 33).

Os sistemas alimentares podem ser descritos como sistemas que abrangem uma série de atividades que levam a uma série de resultados em termos de segurança alimentar. Os sistemas de consumo de alimentos são influenciados por fatores econômicos, sociais e ambientais, assim como a interação entre eles. Por sua vez, os sistemas alimentares influenciam os fatores econômicos, sociais e ambientais, todavia existem opiniões divergentes sobre o que constitui um sistema alimentar dito sustentável e o que abrange o alcance do termo sustentabilidade (HLPE, 2014, p. 33).

Historicamente, foi a comunidade científica e de desenvolvimento internacional que começou por definir o conceito de sustentabilidade e trabalhar com ele. Este conceito foi posteriormente aplicado à agricultura ou às partes dos sistemas alimentares. Primeiro, deve-se examinar brevemente essas tentativas de adotar uma visão global de “sistemas alimentares sustentáveis”, em consideração aos sistemas alimentares como um todo e como eles se relacionam com os objetivos relacionados com a segurança alimentar e nutricional (HLPE, 2014, p. 33).

Dessa forma, um sistema alimentar pode ser mais ou menos complexo a depender da distância entre produtores e consumidores, bem como o número de passagens por intermediários diversos, incluindo comerciantes, industriais e transportadores. Os sistemas alimentares são constituídos por circuitos diversos e superpostos, os quais podem formar desde um modelo de comunidades camponesas vivendo um autoconsumo em agricultura de subsistência, passando por circuitos de mercados locais, regionais e/ou nacionais, com transformação dos alimentos ou não.

Em escalas maiores, podem ser formados circuitos de economias planificada (com maior intervenção do Estado) e/ou circuito internacional, caso típico do comércio de *commodities*, característico do agronegócio de exportação, o qual constitui o modelo

hegemônico no Brasil em termos de poder econômico e político (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.414).

3.3.2 Sistema Alimentar Nutricional – SAN

O SAN é o segundo conceito estratégico adotado que se implantou no Brasil no ano de 2006, no final do primeiro governo Lula, como um dos marcos do programa Fome Zero; 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 (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.415).

O SAN apresenta as bases alimentares que promovem a saúde com respeito à diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A base de referência do programa está calcada na participação social e na formulação de políticas públicas e pesquisas acadêmicas que passam pela recriação do CONSEA, no governo Lula, criado no governo de Itamar Franco. A partir daí, houve o desenvolvimento do programa Fome Zero em 2003, além da realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, todos os processos se sedimentaram em noções de soberania alimentar e de garantia ao direito humano à alimentação adequada e saudável, fundamentais para a organização de sistemas alimentares justos e sustentáveis (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.415).

O tema do SAN foi observado pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas – ONU, que inclui o sistema como relevante no plano de ação para o combate à fome, conforme o ODS nº 2 da Agenda. Dessa forma, a nutrição encontra em seu bojo uma interdimensionalidade com temas ligados a comércio justo, agricultura sustentável, promoção da igualdade de gênero no campo, consumo, eficiência de produção, manejo de resíduos e redução do desperdício, mudanças climáticas, uso e privatização de recursos naturais, diversidade genética e cultura (JACOB; ARAÚJO, 2020, p. 4.370).

Os desafios traçados a fim de alcançar o ODS nº 2 em prol da sustentabilidade para o SAN constituem a promoção da produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica. Além disso, é preciso destacar os esforços empreendidos na criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, iniciativa do governo federal criada para

ampliar e efetivar ações tendo como meta o desenvolvimento rural sustentável (JACOB; ARAÚJO, 2020, p. 4.370).

3.3.3 Agroecologia

A agroecologia representa o terceiro conceito estratégico que tem ganhado reconhecimento haja vista que o relatório de Schutter (2010, p. 14), com o fito de tornar os sistemas alimentares nacionais “mais inclusivos para pequenos produtores pobres, por meio, por exemplo, de investimentos em programas, práticas e políticas que promovem abordagens agroecológicas”. A agroecologia é analisada a partir das suas cinco dimensões, sendo elas a disponibilidade, a acessibilidade, a adequação, a sustentabilidade e a participação.

A agroecologia pode ser compreendida como uma forma de redesenhar sistemas alimentares, desde o estudo e o manejo de agroecossistemas rurais ou urbanos até a mesa dos consumidores, com o objetivo de alcançar sustentabilidade com preservação ambiental, viabilidade econômica e justiça social. Por meio de pesquisas e ações orientadas para a mudança de natureza transdisciplinar, intercultural e participativa, a agroecologia une ciência, práticas agrícolas, movimentos da sociedade civil e políticas públicas focadas na transformação social, sendo estratégica no redesenho e transição dos sistemas e circuitos alimentares (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.415).

Em essência, o enfoque agroecológico corresponde à aplicação de conceitos e princípios da Ecologia, da Agronomia, da Sociologia, da Antropologia, da Ciência da Comunicação, da Economia Ecológica e de tantas outras áreas do conhecimento, no redesenho e no manejo de agroecossistemas que sejam mais sustentáveis ao longo do tempo. Trata-se de uma orientação cujas pretensões e contribuições vão além de aspectos meramente tecnológicos ou agronômicos da produção agropecuária, incorporando dimensões mais amplas e complexas que incluem tanto variáveis econômicas, sociais e ecológicas como variáveis culturais, políticas e éticas (BURIGO; PORTO, 2021, p. 4.415).

A agroecologia tem sido reafirmada como ciência ou disciplina científica, ou seja, um campo de conhecimento de caráter multidisciplinar que apresenta princípios, conceitos e metodologias que permitem estudar, analisar, dirigir, desenhar e avaliar agroecossistemas. Os agroecossistemas são considerados unidades fundamentais para estudo e planejamento das intervenções humanas em prol do desenvolvimento rural sustentável.

São nestas unidades geográficas e socioculturais que ocorrem os ciclos minerais, as transformações energéticas, os processos biológicos e as relações socioeconômicas, constituindo o lócus onde se pode buscar uma análise sistêmica e holística do conjunto destas relações e transformações (CAPORAL; COSTABEBER, 2002, p. 2).

3.3.4 Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA

O DHAA é um direito de todos os cidadãos e é também obrigação do Estado, tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal. O Estado tem a obrigação de respeitar, proteger e realizar este direito. Respeitar significa que o Estado, em hipótese alguma, pode tomar quaisquer medidas que possam de alguma maneira bloquear o acesso livre e permanente à alimentação adequada.

A obrigação de proteger requer que o Estado seja ativo no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação (BRASIL, 2010, p. 2). E realizar se expressa em duas dimensões: (1) a obrigação de o Estado prover a alimentação das pessoas que, por algum motivo alheio à sua vontade e determinação, não conseguem garantir de maneira autônoma sua alimentação por viverem na pobreza ou por serem vítimas de catástrofes e calamidades; (2) a obrigação de promover políticas públicas que garantam a realização do direito à alimentação de toda a sua população (BRASIL, 2010, p. 2).

Portanto, as políticas públicas têm a função de garantir a realização dos direitos constitucionais e devem ser elaboradas em conformidade com os preceitos relativos ao direito humano à alimentação adequada. Os gestores públicos, em todas as esferas de governo, devem fazer todo empenho pela adoção de políticas públicas para a realização deste direito, sob pena de constituírem-se em violadores do direito à alimentação. É o direito de cada pessoa ter o acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para obter estes alimentos, sem comprometer os recursos para obter outros direitos fundamentais, como saúde e educação.

Este direito humano, fundamental e social está previsto nos artigos 6º e 227 da Constituição Federal, definido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como no artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e outros instrumentos jurídicos internacionais (BRASIL, 2010, p. 2).

3.4 Instrumentalidade das compras públicas para o desenvolvimento do município de Fortaleza conforme a diretriz do acesso à alimentação adequada e saudável do Plano Municipal de Segurança Alimentar – PLANSAN

As compras públicas representam uma das atividades governamentais mais significativas na composição do Produto Interno Bruto – PIB mundial, pois atingem percentuais que variam de 15%, no caso de países membros da OCDE, a 30% em países em desenvolvimento. No Brasil, os dados indicam que mais de 20% do orçamento é empregado em compras e contratações pelo setor público nacional, considerando-se todas as esferas de governo (CALVACANTI et al., 2017, p. 11).

Em consideração ao crescimento do seu vulto, as compras públicas têm o potencial de promover mercados e sistemas produtivos em nível global a partir da formulação de suas demandas. Tais demandas constituem potenciais causadores de impactos de diferentes ordens, incluindo os impactos econômicos, sociais e ambientais. Estes correspondem justamente ao fundamento do conceito de desenvolvimento sustentável e, em consequência, do conceito de compra pública sustentável (CALVACANTI et al., 2017, p. 11).

O setor público é um comprador extremamente importante de bens e serviços. Os governos gastam em média 12% de seu PIB em compras públicas em países da OCDE, e um pouco menos nos países em desenvolvimento, embora as estimativas variem. Em todo o mundo, autoridades adjudicam contratos de fornecimento de alimentos e serviços de refeitórios em edifícios de serviço público, hospitais, prisões, escolas, universidades, bem como programas sociais, como transferências em espécie ou restaurantes. Por exemplo, o sector da restauração pública no Reino Unido representa cerca de £ 2 bilhões por ano (SCHUTTER, 2014, p. 2).

A Cúpula Mundial de 2005 incluiu a expansão de programas locais de merenda escolar usando alimentos sempre que possível entre as quatro iniciativas de impacto que devem ser implementadas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relativamente à merenda escolar, existem programas em quase todos os países de renda média e alta, bem como em 70 dos 108 países de renda baixa ou média, com o apoio do Programa Alimentar Mundial (SCHUTTER, 2014, p. 2).

A aquisição de produtos alimentares locais está recebendo mais apoio do que em qualquer momento desde meados dos anos 2000, geralmente para o benefício de pequenos agricultores cuja capacidade de vender seus produtos seja limitada. Em 2011, o Secretário-Geral das Nações Unidas lembrou que a aquisição pode aproveitar o poder da cadeia de suprimentos para melhorar a vida das pessoas e enfatizou que o enorme poder de compra do mercado internacional vem de organizações como a ONU, que comprou US\$ 14,5 bilhões em bens e serviços em 2010. Assim, ela pode exercer uma influência positiva nos sistemas econômicos em benefício das pessoas (KI-MOON, 2011).

Durante a implementação de projetos-piloto da iniciativa Escolas Sustentáveis na Costa Rica, a compra direta de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar despertou particular interesse por parte dos atores envolvidos. Esta situação concentrou a atenção em dois programas existentes com larga experiência no país: o Programa de Alimentação e Nutrição Escolar e do Adolescente – PANEA, do Departamento de Programas de Equidade – DPE, do Ministério da Educação Pública; e o Programa de Abastecimento Institucional – PAI, do Conselho Nacional de Produção – CNP. Os principais desafios concentraram-se na complexidade que propõe a articulação de ações públicas intersetoriais e as implicações da relação entre consumidores e agricultores como instrumento de desenvolvimento, para a governança dos sistemas alimentares (ESCOBAR; GRISA; SOUZA, 2018, p. 196).

A iniciativa Escolas Sustentáveis foi desenvolvida por meio de uma metodologia baseada no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE do Brasil e, no caso da Costa Rica, incluiu cinco componentes durante sua implementação. Esses componentes foram a articulação e a participação intersetorial social, a educação alimentar e nutricional por meio da horta escolar pedagógica, a melhoria da infraestrutura da cantina escolar, a adoção de cardápios adequados, saudáveis e de acordo com a cultura local e as refeições mediante compra direta de alimentos de agricultores familiares locais (ESCOBAR; GRISA; SOUZA, 2018, p. 197).

Os governos adquirem alimentos em conformidade aos imperativos sociais e em busca de oportunidades mais baratas. No entanto, correm o risco de exacerbar a dinâmica predominante da alimentação global dos sistemas, por meio dos quais as mercadorias produzidas por indústrias operadoras podem ser importadas a granel a baixo custo (SHUTTER, 2014, p. 3).

Dessa forma, muitas vezes estimulam o efeito *dumping* em pequena escala doméstica para os produtores e aumentam o número daqueles outros produtores que necessitarão de eventual apoio do Estado, inclusive de forma pública, com sua ajuda para adquirir alimentos. Porém, os contratos públicos podem ser usados, em vez de apoiar pequenos produtores de alimentos, que estão entre os mais marginalizados em muitos países em desenvolvimento países, para melhorar seu acesso aos mercados. Isso pode ter impactos sérios na redução da pobreza rural (SHUTTER, 2014, p. 3).

Em 2003, os governos africanos tomaram a iniciativa de incluir programas de desenvolvimento, como Home Grown School Feeding Programme – HGSP, em parceria com Comprehensive Africa Agriculture Development Programme – CAADP e com New Partnership for Africa’s Development – NEPAD, com o devido escopo de incentivar a produção local de pequenos agricultores que cultivam alimentos para o abastecimento das escolas.

O programa toma nota da necessidade de fornecer a 50 milhões de crianças africanas em idade escolar o direito humano à alimentação adequada, com fomento à produção de alimentos de forma mais ampla. Os programas de alimentação escolar, a exemplo do citado HGSP, já existem em países como Gana, Nigéria, Quênia, Tailândia e Japão, uma vez que receberam maior atenção de uma gama de atores de desenvolvimento, incluindo Estados, doadores, agências internacionais e instituições filantrópicas fundações (SHUTTER, 2014, p. 4).

Assim como existem programas ao redor do mundo que garantem o direito humano à alimentação adequada, o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional de Fortaleza – PLANSAN Fortaleza segue as sete diretrizes definidas no Plano Nacional para a segurança alimentar.

Conforme o exemplo de iniciativas governamentais no mundo para erradicar a fome, em prol do ODS nº 2 da Agenda 2030, a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável deve ser prioritária às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar. Essas circunstâncias reforçam a primeira diretriz adotada dentro do PLANSAN Fortaleza, que se revela como essencial para se erradicar a situação de fome pela qual muitas famílias passam.

Para que as crianças e adolescentes tenham um valor calórico mínimo necessário para se alimentarem e sobreviverem, é preciso que se tenha melhores condições socioeconômicas para as suas famílias, e com a inclusão dos deficientes físicos e os dependentes do Benefício de Prestação Continuada. As ações políticas adotadas neste sentido devem ser executadas por intermédio de transferência de renda e reforço ao acesso aos direitos sociais básicos em áreas como alimentação, saúde, educação e assistência social, em ruptura do ciclo da pobreza e de suas variantes como a pobreza extrema e a proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Para Rocha (2006, p. 14), “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive”, pois, quando uma pessoa não tem recursos para obter uma dieta necessária para sobreviver, cabe ao Estado a tarefa de suprir necessidades básicas em face da falta de condições de vida humanamente necessárias para uma pessoa em situação de miserabilidade, principalmente no tocante ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Nesta esteira, as políticas públicas representam a dinâmica estatal que se concretiza no movimento uniforme dos agentes públicos para a sociedade com a implantação de projetos de governo por meio de programas setoriais, com satisfação de toda a coletividade. A escolha de executar ou não executar é o que caracteriza a política pública com decisões capazes de interferir na vida coletiva de toda a população (MORAES FILHO, 2018, p. 49).

Dentro do que se propõe o PLANSAN Fortaleza em torno da primeira diretriz, as deliberações que estão dentro do Objetivo nº 1 incluídas no orçamento, PPA e LOA consistem na construção de um restaurante popular em cada secretaria regional com produção e distribuição direta e na promoção da articulação intersetorial das políticas públicas de incentivo à geração de emprego e renda.

Com relação ao acesso à alimentação adequada e saudável para os alunos da educação básica e equipamentos municipais, trata-se do Objetivo nº 2 do PLANSAN Fortaleza em estabelecer ações políticas a fim de que o jovem desenvolva sua aprendizagem para ter um bom rendimento escolar e desenvolver capacidades e oportunidades tendo em vista uma qualidade de vida estável no futuro.

Afinal, sem uma boa estrutura do Estado Democrático de Direito, não há o que se falar da existência um mínimo de igualdade de oportunidades, por não se efetivarem os direitos

sociais básicos. Para haver uma boa democracia, é preciso que a população tenha acesso a direitos básicos como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além de assistência aos desamparados. Todos esses direitos são componentes da dignidade da pessoa humana, uma vez que Sarlet (2012, p. 73) explica que:

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Segundo a proposição das deliberações expostas no PLANSAN – Fortaleza, tem-se que a garantia de alimentos saudáveis deve chegar a escolas, creches, centros de referência de assistência social, casas de longa permanência e abrigos municipais, em quantidade, qualidade e variedade suficientes para atender às necessidades alimentares do público beneficiado. A meta busca adequar em 100% o quantitativo de nutricionistas e a estrutura de funcionamento necessária para garantir a adequação da licitação de compras de alimentos ao cardápio elaborado por profissional nutricionista, que também será responsável pelo recebimento dos alimentos e pela execução do cardápio planejado.

É importante implantar e manter cozinhas comunitárias que ofereçam alimentação adequada e saudável a preço acessível, cursos profissionalizantes na área da alimentação e educação alimentar e nutricional em benefício das famílias, que venham de qualquer país ou estado para estudar em Fortaleza/Ceará, estudantes, adolescentes e jovens em situação de risco alimentar e vulnerabilidade social.

É necessária também a construção de um banco de alimentos municipal que possa suplementar com gêneros alimentícios os sete restaurantes populares, inclusive com monitoramento pela sociedade de toda a logística da distribuição das cestas básicas pelo Poder Público. Deve-se monitorar bimestralmente a logística de distribuição das cestas básicas através da articulação com o Fórum do SAN e criar programa de incentivo à doação de alimentos e redução do desperdício na iniciativa privada.

São necessários, ainda, o fortalecimento da criação de programas de incentivo à doação de alimentos e a visibilidade aos já existentes, como o monitoramento do resto-ingesta e a efetivação de um programa que atinja pelo menos 50% das empresas de Fortaleza, com a promoção de políticas, programas, projetos e ações que garantam uma alimentação adequada e saudável para a população em situação de rua. Por fim, deve-se atualizar o diagnóstico das pessoas em situação de rua de Fortaleza, fortalecer e ampliar em 100% os programas já existentes e ampliar em 50% o público atendido.

Em função do cumprimento do PNAE, os órgãos do município de Fortaleza ligados à educação têm feito compras regulares de gêneros alimentícios para as escolas da rede municipal de ensino. As ações políticas da prefeitura respondem à instrumentalidade das compras públicas realizadas da merenda escolar por meio das licitações. A funcionalidade do site da transparência da prefeitura é importante para que se divulguem os gastos feitos durante as compras em virtude de uma fiscalização efetiva feita pela sociedade.

Dessa forma, é possível falar que os esforços empreendidos pela prefeitura de Fortaleza ao fazer compras públicas regulares condizem com a instrumentalidade das compras públicas por meio das licitações. A fiscalização ocorre via Tribunal de Contas do Estado que divulga em seu site a quantidade de licitações que existem em seu sistema, com a divulgação do objeto a ser licitado.

Portanto, o direito fundamental à alimentação depende de uma robusta ação social do Estado por meio de programas sociais de políticas públicas de aquisição e distribuição de alimentos, feita por meio de licitações. Dessa forma, a prefeitura de Fortaleza, com a divulgação e fiscalização de seus gastos perante a sociedade e Tribunal de Contas, realiza as compras de forma transparente na concretização de seus objetivos com relação a instrumentalidade das compras públicas via licitação. É por meio desse instrumento que empresas contratadas executam o fornecimento de alimentos para as escolas da prefeitura em função do cumprimento do PNAE.

CONCLUSÃO

O direito à alimentação está consagrado como a pedra angular da qual nascem todos os direitos concebidos à pessoa humana, como a vida, a saúde, a habitação, a moradia, a educação, entre outros já prescritos na Constituição Federal de 1988. Com isso, a alimentação se revela indispensável no desenvolvimento de capacidades e oportunidades para o desenvolvimento biopsíquico dos jovens em idade escolar, os quais têm a chance de crescer e evoluir por meio de alimentos que garantam as calorias necessárias para se desenvolver com mais precisão.

Nessa esteira, o direito ao desenvolvimento se revela como fundamento dos direitos humanos em uma sociedade democrática onde não se pode tolerar a fome, a desigualdade, o analfabetismo e a exclusão social. É direito de todas as pessoas gozar de igualdade de oportunidades, em face das injustiças sociais que ocorrem no Brasil e ameaçam as instituições públicas responsáveis que protegem a população. Portanto, a visão que se precisa ter em relação ao desenvolvimento não é somente a econômica, mas também o direito ao meio ambiente seguro para todos e os direitos sociais consagrados pela Constituição de 1988.

Ao beneficiar outras visões de desenvolvimento, que prezem pela sustentabilidade ambiental, pelos direitos sociais e humanos, criam-se oportunidades para as sociedades desenvolverem suas capacidades de forma autônoma dentro da economia de mercado. Por isso, cabe ao Estado o dever de garantir não somente que a economia funcione, mas também que reflita em gerar oportunidades de emprego e renda para as pessoas mais necessitadas, além de contribuir para assegurar o meio ambiente para todos, a fim de desenvolver um crescimento econômico sustentável.

Na primeira seção deste trabalho, foi possível observar que, entre as diversas visões de direito ao desenvolvimento, a visão ambiental sobre o desenvolvimento é a mais relevante e influente, tendo em vista não apenas a questão ambiental, mas também alimentária. A Agenda 2030 da ONU para a sustentabilidade prova que a organização dos sistemas alimentares é indispensável para que se possa ter a concretização de seu ODS nº 2. Dessa forma, a

importância de se incentivar a agricultura familiar se encontra como prioridade dos governos para o desenvolvimento dos sistemas alimentares para o combate à fome, pois dentro desta perspectiva é possível que os governos incentivem a agricultura familiar por meio das compras públicas.

Os representantes de cada Estado Membro têm a responsabilidade de, a cada dois anos, discutir temas relacionados com o desenvolvimento econômico e social. Para as nações ocidentais menos desenvolvidas, é necessário que se fortaleça uma cooperação entre as nações latino-americanas para a erradicação da pobreza e da desigualdade, haja vista que os países ocidentais do hemisfério Norte já cumpriram as metas estipuladas no combate à pobreza de seus povos. Para combater a pobreza, principalmente a pobreza extrema, é necessário que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL atue como órgão que promova o desenvolvimento econômico e social nas regiões mais vulneráveis da América Latina.

Como a questão do desenvolvimento está atrelada à preservação dos direitos humanos, a alimentação representa uma questão prioritária em relação ao seu acesso disponível em quantidades necessárias para as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar. Consta-se que o problema da fome está relacionado a questões de natureza política e social, as quais contribuem para o agravamento da fome no mundo e no Brasil. Neste país, em particular, o acesso à renda e à terra é limitado por questões políticas em agravamento da fome e da miséria da sociedade.

Sob as circunstâncias difíceis que passa um povo com fome, é aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que garante o direito à alimentação na Constituição Federal de 1988. Com o início do programa Fome Zero de 2003 no primeiro governo de Lula, políticas públicas voltadas para a segurança alimentar começaram a ganhar força no Brasil dentro da sociedade, o que reforçou uma consciência coletiva junto ao povo brasileiro sobre a necessidade de se combater a pobreza.

Pela primeira vez, o Direito Humano à Alimentação Adequada estaria consagrado com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Dessa forma, é consignado dentro da lei que o Direito Humano à Alimentação Adequada é intrínseco à dignidade da

pessoa humana, com ações do Poder Público para garantir sua exigibilidade em face do Estado.

O Estado deve adotar políticas públicas para aquisição de alimentos em benefício da agricultura familiar por meio das compras públicas, de modo a chegar a todos os setores da sociedade, principalmente às escolas. É nesses espaços públicos onde as crianças e adolescentes precisam de uma alimentação adequada com valores nutricionais suficientemente satisfatórios para o desenvolvimento de suas capacidades cognitivas durante o aprendizado em sala de aula.

Na segunda seção, se observou que os gastos que o Estado realiza para garantir direitos devem estar expressos em peça orçamentária que informe o quanto irá realizar de despesa para financiar tal direito. A educação gratuita está prevista na Constituição Federal de 1988 como dever do Estado e se conecta com o direito à alimentação no sentido de se desenvolver as capacidades de crianças e adolescentes.

Por conseguinte, é afirmativo dizer que todos os direitos de primeira e segunda dimensão têm custos para o Estado, haja vista a necessidade de se evidenciar o quanto se vai gastar de dinheiro dentro do que permite o orçamento. Para se evitar a tragédia dos comuns, é necessário o Estado use suas economias de forma racional a ponto de concretizar certos direitos no momento adequado de executar alguma política pública.

Há de se observar que, no custo dos direitos, um destes será afetado pela ausência de recursos, sejam direitos de primeira ou segunda dimensão. Os de primeira dimensão constituem-se como os direitos à segurança, à vida e à liberdade, os quais contêm custos a serem considerados, como o investimento em recursos em segurança pública para toda a população a fim de que se protejam a vida e o patrimônio das pessoas. Os de segunda dimensão se constituem em direitos sociais gratuitos garantidos pelo Estado de bem-estar social, os quais entraram em crise na década de 1980, dando espaço em seguida à política de Estado mínimo.

Para que se concretizem os direitos sociais previstos na Constituição de 1988, é preciso que o Estado seja forte e estimule o crescimento econômico em favor dos direitos sociais vigentes. A Constituição dirigente é a que melhor guia o Estado para executar políticas em prol da sociedade e para melhorar a qualidade de vida das pessoas. Para isso, o Estado não pode ser mínimo a ponto de restringir apenas o que diz respeito ao direito de propriedade e

aos direitos individuais. Em vez do modelo de intervenção mínima de Estado, é preferível o modelo de Estado social, que presta serviços públicos para a sociedade.

A capacidade de ação na Constituição dirigente depende da vontade dos três poderes e de que os órgãos públicos cumpram com suas prestações previstas em lei a efetivação da igualdade de oportunidades a todas as pessoas. Assim sendo, os fatores reais de poder representam a força ativa e eficaz de todas as leis e instituições jurídicas em disposição da sociedade. Portanto, se não houver tal força ativa, dificilmente não restará razão alguma para uma Constituição existir como tal sem a soma dos fatores reais de poder que regem um país, ou seja, a Constituição está fadada a ser uma mera folha de papel.

O direito à educação apresenta-se como um direito social que recebeu maior zelo com a sua devida normatização. A importância para o Estado Democrático de Direito se respalda na ideia de construir uma sociedade livre, justa e solidária com desenvolvimento nacional garantido pela Constituição Federal de 1988. Só com um ensino e uma aprendizagem de qualidade se consegue alcançar a liberdade sem ter de depender do Estado, já que a ignorância escraviza e não liberta o indivíduo de seus preconceitos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o ensino fundamental, da primeira à oitava série, é obrigatório e oferecido gratuitamente a todo brasileiro. Por conta dessa obrigação, o Estado tem prestações positivas e um compromisso com o direito público subjetivo de cada criança ou adolescente em idade escolar. Para isso, é necessário que o aluno tenha um atendimento de qualidade, com materiais didáticos, transporte, alimentação e saúde. O direito à educação está vinculado ao direito à alimentação, pela importância dos valores nutricionais necessários para o desenvolvimento cognitivo da criança e do adolescente na escola.

É importante mencionar o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, o qual, intitulado como merenda escolar, foi instituído por meio do Decreto nº 37.106/55 pelo Presidente Café Filho e tem sido reformado por vários outros decretos dos Presidentes seguintes, como Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros. Para que o PNAE funcione de forma a entregar os resultados, é preciso que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE transfira recursos da União para as Prefeituras Municipais, as Secretarias de Estado e o Distrito Federal. No tocante ao município de Fortaleza, os recursos da merenda escolar foram

mais bem administrados nos governos de Luizianne Lins e Roberto Claudio, cuja gestões foram marcadas pelas vultosas verbas que receberam durante seus governos.

O desvio de verbas públicas da merenda escolar caracteriza a imagem da corrupção no país, que corrói as instituições da República se não houver um trabalho de fiscalização bem apurado do dinheiro público. O escândalo do desvio da merenda escolar em Fortaleza, na época do prefeito Juraci Magalhães, ficou marcado na memória da população local, que soube da importância de fiscalizar o erário, e pela ação do Ministério Público Federal em denunciar crimes de desvio de verbas públicas do programa da merenda escolar.

O Conselho de Segurança Alimentar em Fortaleza é um passo importante para que se estabeleça um diálogo entre a sociedade e os órgãos municipais em torno da questão da segurança alimentar. O CONSEA Fortaleza serve de espaço para o debate em elaboração e a avaliação de políticas públicas que possibilitem a articulação entre distintos setores, na responsabilidade de preservar o direito à alimentação adequada como um direito humano fundamental e consagrado pela Constituição Federal de 1988, sendo um direito líquido e certo.

A terceira seção desta dissertação aborda a questão da instrumentalização das compras públicas da merenda escolar para o desenvolvimento municipal de Fortaleza com a questão da segurança alimentar, em configuração com o PLANSAN Fortaleza, que descreve a execução de políticas que garantam a segurança alimentar no município de Fortaleza. O plano em questão tem como objetivo a aquisição de alimentos saudáveis que repercutam em valor nutricional para que crianças e adolescentes possam desenvolver sua capacidade de aprendizado em sala de aula.

O que se entende por compras públicas em lei está na Constituição Federal de 1988, que obriga o Estado brasileiro a realizar licitação para que se adquiram bens e serviços para a prestação de um serviço público de qualidade. As compras estatais têm como parâmetro o art. 37, XXI, que estabelece que os contratos sejam precedidos de licitação pública que assegure a igualdade de condições a todos os concorrentes. Os princípios norteadores das licitações incluem legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

A competência para legislar com relação às normas gerais de licitação está com a União, que permite aos entes públicos federativos como Estados, Municípios e Distrito

Federal legislarem sobre matéria de licitação e contratos administrativos. No âmbito federal, é a União que legisla de forma genérica por meio da Lei nº 8.666/93, que veicula as normas gerais obrigatórias em todo o país. Os demais entes públicos federativos, como Estados, Municípios e Distrito Federal, podem ter suas normas a respeito da matéria que não contrariem os preceitos da União, que legisla sobre as normas gerais.

As instituições jurídicas para garantir direitos dependem de um Estado forte e atuante, efetivo em seus arranjos institucionais para proteger os direitos individuais e fundamentais de toda pessoa humana. Os três poderes separados e independentes entre si – Executivo, Legislativo e Judiciário – são órgãos intrínsecos à existência de uma sociedade, pois representam os interesses da sociedade. Portanto, ter direito à educação não é um privilégio, mas uma conquista de toda a sociedade.

O poder fiscalizador do Ministério Público, como órgão jurídico de Estado, significa que ele atua para manter o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo a sua defesa dos direitos humanos. O Ministério Público deve atuar para proteger os mais necessitados, principalmente a parcela tida como vulnerável que depende de políticas públicas. É função do Ministério Público intervir para a preservação do ordenamento jurídico, principalmente no tocante à questão da corrupção. Nesse contexto, é relevante considerar que o Direito Humano à Alimentação Adequada se encontra como um direito fundamental dentro da Constituição e da lei, haja vista que se trata de um direito subjetivo de caráter público passível de exigibilidade.

Não é por acaso que as necessidades básicas de qualquer indivíduo foram estudadas como parte da história. É a partir dela que se observa a evolução do homem ao criar formas de cultivo de plantas e criação de animais para garantir sua sobrevivência desde os tempos pré-históricos. No entanto, a história da sustentabilidade alimentária mostra que foi a partir do fogo que se revolucionaram as primeiras técnicas práticas de cozinhar, pois com o fogo se desenvolveram as habilidades de se preparar a comida com mais prontidão e experiência.

Ao passar por várias etapas de transições alimentárias, a humanidade se encontra em um ciclo no qual os hábitos alimentares mudaram com a industrialização dos alimentos, ou seja, comidas feitas por engenharia alimentícia, que modifica o conteúdo e o sabor dos alimentos para agradar paladares diferentes. Mesmo sendo considerado um alimento, sua composição

não contém os valores nutricionais calóricos apropriados para garantir uma boa alimentação para as pessoas.

O surgimento dos sistemas alimentares atuais dependeu de rápidas transformações no sistema agroalimentar, pois muitos anos atrás a maior parte da população estava dependente da produção agrícola, a qual era destinada para o consumo imediato. A colonização europeia significou uma mudança na forma de produzir alimentos, que ficou caracterizada como monocultura e pecuária extensiva dirigida para o comércio. Por sua vez, a produção indígena camponesa era diversa, resiliente e de pequena escala, pois se tornou a base da segurança alimentar e nutricional dentro das colônias. Esta estrutura se manteve após a independência e continua a definir a produção de alimentos hoje na maior parte do planeta.

Para que se corrijam as distorções que afetam a esfera coletiva da sociedade, é preciso que o Estado se proponha a realizar políticas públicas de forma a controlar o processo de alimentos com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios do sistema capitalista atual em torno das políticas agrárias e alimentares. Quando se trata de criar políticas públicas que visem acabar com a fome por meio do incentivo à produção, o Programa de Aquisição de Alimentos pelo governo mostra a possibilidade de os pequenos agricultores se sentirem motivados a oferecer sua produção com maior acessibilidade para as repartições e instituições públicas mantidas pelo Estado.

No que tange às políticas de segurança alimentar nutricional de Fortaleza, o incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar deve promover a municipalização da merenda nas escolas públicas para alunos matriculados na rede municipal, mediante oferta de uma refeição diária mínima que procure atender aos requisitos nutricionais referentes ao período em que os alunos se encontram na escola. É importante destacar que as licitações para compra de alimentos no município de Fortaleza foram realizadas pelas Secretarias Municipais de Educação e de Direitos Humanos e Sociais, por meio de pregão eletrônico, que possibilita a meta de desenvolvimento estipulada dentro do 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar Nutricional de Fortaleza.

É de se concluir que as compras públicas podem ser ferramentas instrumentalizadas eficazes que possibilitam a aquisição de alimentos que garantam a distribuição para as escolas municipais de Fortaleza, ao assegurar que todos os alunos tenham o Direito Humano à Alimentação Adequada, que desenvolve capacidades cognitivas básicas para o aprendizado

das crianças e adolescentes em idade escolar. As ações municipais de Fortaleza para a realização das compras públicas se mostraram satisfatórias, principalmente com as aquisições dos órgãos municipais ligados à educação no período da Covid-19 na realização de licitações para a aquisição de gêneros alimentícios.

O fundo municipal de educação de Fortaleza se mostrou como o órgão que mais realizou homologações das compras públicas em função do cumprimento do programa da merenda escolar. As licitações realizadas ocorreram de forma transparente, havendo poucas irregularidades constatadas em análise feita no Portal da Transparência do município de Fortaleza, mostrando o comprometimento do município em relação ao direito fundamental à alimentação dos jovens em idade escolar nas redes públicas municipais.

Essas ações realizadas mostram que a política pública de distribuição de alimentos se encontra fortalecida pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE por meio das compras públicas. Porém, haja vista o aumento da fome no município, é necessário um investimento mais concentrado nas políticas públicas de distribuição de alimentos para fortalecer o desenvolvimento municipal em prol da alimentação escolar, via instrumentalização das compras públicas da merenda escolar.

Dessa forma, o direito à alimentação, intermediado por políticas que visem à municipalização da merenda escolar, tem se tornado a bússola que guia o desenvolvimento dos jovens em idade escolar de 6 a 14 anos para que tenham a oportunidade de desenvolver capacidades e oportunidades em prol do desenvolvimento humano em benefício de toda a coletividade.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada (art. 11)**. Observación General 12. Ginebra: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.
- ALMEIDA FILHO, Niemeyer; CORRÊA, Vanessa Petrelli. A CEPAL ainda é uma escola de pensamento? **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 92-111, jan.-abr., 2011.
- AMARRIBO. **Amigos Associados de Ribeirão Bonito**. Disponível em: <https://amarribo.org.br>. Acesso em: 28 out. 2022.
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Maternal e Infantil**, n. 3, 2007.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARBOSA; Álvaro Parrado-Barbosa et al. Sostenibilidad o sustentabilidad alimentaria: reflexiones y aportes conceptuales. In: BARBOSA, Álvaro Parrado-Barbosa; RUIZ, Eliziane Nicoldi; TRICHES, Marcia (Orgs.). **Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos**. Chapecó: UFFS, 2018.
- BÁRCENA, Alicia; BERDEGUÉ, Julio. **Evitar una crisis alimentaria frente al COVID-19: acciones urgentes contra el hambre**. 16 jun. 2020. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/version_final_200616_ppt_covid19-fao-cepal.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.
- BARRAL, Welber. Direito ao desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005.
- BASTOS, Edinaldo. Cana-de-açúcar e política econômica: o caso do Nordeste. **Revista Economia Rural**, v. 19, n. 1, p. 17-34, jan./mar., 1981.
- BENFATTI, Fabio Fernandes Neves. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERNARDES, Érico Borges. **A rigidez do orçamento federal**: a questão das vinculações de receitas. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

BINEBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **Emergência de uma dimensão ecológica para a cidadania** – alguns subsídios aos operadores do Direito. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

BOAS, Regina Vera Villas; SOARES, Durcelania da Silva. Efetividade do direito humano à alimentação adequada em tempos de pandemia: incertezas e incoerências. **Revista de Direitos Humanos e Efetividade**, v. 7, n. 1, p. 58-74, jan./jul., 2021.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale et al. 5 ed. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é – o que não é. Petrópolis: Vozes, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Controle jurisdicional das licitações e contratos administrativos. **Fórum Administrativo**. Direito Público, Belo Horizonte, ano 6, n. 61, p. 6954-6960, mar., 2006.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Inovações nas licitações e seus aspectos constitucionais. **Interesse Público** – Revista Bimestral de Direito Público, v. 2, n. 8, out./dez., 2000.

BRAGA, Rosa Oliveira de Pontes. **O direito ao desenvolvimento, o papel do Estado e os meios constitucionais de efetividade**: a experiência do Estado do Amazonas. Universidade de Fortaleza/Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional – Dinter, 2020.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. **Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 de janeiro de 1995.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 31 de março de 1955.

BRASIL. **Decreto nº 591, 6 de julho de 1992**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 06 de julho de 1992.

BRASIL. **Decreto nº 77.116/76, de 6 de fevereiro de 1976.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 6 de fevereiro de 1976.

BRASIL. **Decreto nº 807, 22 de abril de 1993.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 de abril de 1993.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Diário Oficial da União, Brasília, 25 de agosto de 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 72.034/73, de 30 de março de 1973.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 30 de março de 1973.

BRASIL. **Direito humano à alimentação adequada:** faça valer. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2010.

BRASIL. **Lei nº 11.346, 15 de setembro de 2006.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 15 de setembro de 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 16 de junho de 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 28 de maio de 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, de 1º de abril de 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.321, 14 de abril de 1976.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 14 de abril de 1976.

BRASIL. **Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Brasília, 21 de junho de 1993.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2 ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Balanco das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015.** Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN, 2013.

BRASIL. STF. **ADI 3.070/RN.** Relator: Eros Graus, Data de Julgamento: 29/11/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/12/2007. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/754661>. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. STF. **AI 553712 AgR,** STF, 1ª. T., Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 19/05/2009, DJe – 104 DIVULG 04-06-2009 PUBLIC 05 – 06 – 2009 EMENT VOL– 02363-09 PP – 01777 RT v. 98, n. 887, 2009, p. 164 – 167. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/4247429>. Acesso em: 10 out.2022.

BRASIL. STJ. **Resp. 909752/RS – RECURSO ESPECIAL 2006/0270886-3.** Relator Ministro João Otávio de Noronha. Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA. Data do

Julgamento 28/08/2007 – Data da Publicação/Fonte DJ 13/09/2007 p. 189. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/4247429>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. **TRF-5-AC: 200983020017756**. Relator: Desembargador Federal Leonardo Resende Martins, Data de Julgamento: 30 mar. 2010, Quarta Turma, Data de Publicação: 27 mai. 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/4247429>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRITO, Hallison Silva de; COSTA, Ana Carla Oliveira. Corrupção em tempos da Covid-19: o papel do controle externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico. **Revista Técnica do Tribunal de Contas**, nov., 2021.

BURIGO, André Campos; PORTO, Marcelo Firmo de Souza. Agenda 2030, saúde e sistemas alimentares em tempos de pandemia: da vulnerabilização à transformação necessária. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2021.

BURITY, Valéria et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2010.

CALVACANTI, Denize et al. **Compras públicas sustentáveis: diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro**. Nações Unidas, 2017.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia Andrade. A (in)segurança alimentar no Brasil: análise do papel do ministério público para a garantia do direito humano à alimentação adequada. **Revista Jurídica do Ministério Público**, ano 1, n. 1, 2022.

CAMPOS, Rui Ribeiro de. Josué de Castro e o direito à alimentação. **Geografia em Questão**, v. 5, n. 1, p. 28-46, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Limitada, 1994.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia: enfoque científico e estratégico para apoiar o desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1988.

CARDIA, Fernando Antônio Amaral. Estado, desenvolvimento e políticas públicas. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). **Direito Internacional e desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2005.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. In: Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. **Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997**. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997.

CAROLAN, Michel. **The real cost of cheap food**. Londres: Earthscan, 2011.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. 2 ed. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

CARVALHO, Daniela Gomes. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 32, p. 115-148, 2009.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, 2019.

CASTRO, Josué de. **A alimentação brasileira à luz da Geografia Humana**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1937.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro: pão ou aço, 10 ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

CAVALCANTE, Ruszel Lima Verde. **Despesa pública e corrupção no Brasil**. 2 ed. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2012.

CAVALLO, Gonzalo Aguilar. El derecho humano a un medio ambiente sano, el acceso a la información ambiental y el *ius commune*. In: ALVITES, Elena; POMPEU, Gina Marcilio Vidal; SARLET, Ingo. (Orgs.). **Direitos fundamentais na perspectiva da democracia interamericana**. Porto Alegre: Fundação Fênix, 2021.

CEARÁ. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar na modalidade compra institucional**. 2018, Disponível em:

<https://www.portalcompras.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/80/2018/11/Manual-da-Compra-Instucional.pdf> . Acesso em: 14 set. 2022.

CEARÁ. **Decreto nº 32.315, de 25 de agosto de 2017**. Diário Oficial do Estado. Palácio da Abolição do Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 25 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=348662> . Acesso em: 14 set. 2022.

CEARÁ. **Lei nº 15.055 6 de dezembro de 2011**. Diário Oficial do Estado. Palácio da Abolição do Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 6 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=123258#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20isen%C3%A7%C3%A3o%20do,ao%20Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 set. 2022

CEARÁ. **Lei nº 15.910 06 de dezembro de 2011**. Diário Oficial do Estado. Palácio da Abolição do Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, 6 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=313676#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,familiar%20do%20Estado%20do%20Cear%C3%A1>. Acesso em: 14 set. 2022.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Estados Membros**. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/sobre/estados-membros>. Acesso em: 8 set. 2022.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial**. 6 dez. 2022. Disponível em:

https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/221203_jmsx_final_policy_brief_seguridad_alimentaria.pdf. Acesso em: 10 dez. 2022.

CEPAL. Transformación productiva con equidad. **Libros de la CEPAL**, n. 25, Santiago, Chile, 1990.

CEPAL-FAO-PMA. **Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial**. Dez., 2022. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/57962>. Acesso em: 8 mar. 2023.

CESCR. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU. **Comentário Geral nº 12: o direito humano à alimentação (art. 11)**. Tradução de José Fernandes Valente. 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas; BARBOSA JÚNIOR, Ricardo. Hortas escolares em Vancouver, Canadá como parte da “segunda geração” da soberania alimentar. **Ateliê Geográfico**, Goiânia-GO, v. 12, n. 1, abr. 2018.

COCA, Estevan Leopoldo de Freitas; MEDEIROS, Mariana. Mercados institucionais, desenvolvimento rural e proteção social: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Brasil. In: BARBOSA, Álvaro Parrado-Barbosa; RUIZ, Eliziane Nicoldi; TRICHES, Marcia (Orgs.). **Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos**. Chapecó: UFFS, 2018.

CONTI, Irio Luiz. Introdução. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito humano à alimentação adequada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, Caio César de Medeiros; TERRA, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019.

COSTA, Maria Cecília Oliveira da; CARPENTIERI, José Rafael. Direito à alimentação adequada e políticas públicas: a experiência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza. In: DUARTE, Clarice Seixas et al. (Org.). **Reflexões acadêmicas para superar a miséria e a fome**. Universidade Presbiteriana Mackenzie: São Paulo, 2016.

COSTA, Paulo Sérgio Weyl Albuquerque; MENEZES, Daniel Francisco Nagao (Orgs.). **Direito & Desenvolvimento**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão – EDUFMA, 2020.

COUTINHO, Diogo Rosenthal et al. Direito e inovação em compras públicas: o caso do programa nacional de alimentação escolar. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 2, p. 203-228, maio/ago., 2022.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Das licitações públicas**. 14 rd. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. Universidade de São Paulo – Faculdade de Educação. 2009.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Justiça condena envolvidos no escândalo da merenda escolar de Fortaleza**, 4 maio 2012. Disponível em:

<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/justica-condena-envolvidos-no-escandalo-da-merenda-escolar-de-fortaleza-1.860496>. Acesso em: 11 nov. 2022.

DRAIBE, Sonia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 53-78, 1988.

DROMI, José Roberto. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

ESCOBAR, Marianela Zúñiga; GRISA, Cátia; SOUZA, Gabriela Coelho de. El caso de las compras públicas a partir de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. In: BARBOSA, Álvaro Parrado-Barbosa; RUIZ, Eliziane Nicoldi; TRICHES, Marcia (Orgs.).

Sustentabilidade, circuitos curtos de abastecimento e compras públicas de alimentos. Chapecó: UFFS, 2018.

FAO. Food and Agricultural Organization of United Nations. **Progresos realizados desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**. Junio, 1999. Disponível em: fao.org. Acesso em: 12 set. 2022.

FAO. Food and Agricultural Organization of United Nations. **The State of food security and nutrition in the world 2021**. Disponível em:

<https://www.fao.org/3/cb4474en/online/cb4474en.html#fig7a>. Acesso em: 30 ago. 2022.

FAO/IFAD/WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition**. Rome: FAO, 2014.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Sociedade civil do Consea publica nota contra extinção do Conselho**, Brasília, 2 jan. 2019.

Disponível em: <https://fbssan.org.br/2019/01/consea-esta-ausente-no-novo-governo/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública: análise do Siasg/Comprasnet.

Revista do Serviço Público Brasília, v. 56, p. 195-216, abr./jun., 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio**: o minidicionário da língua portuguesa dicionário. 7 ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FERREIRA, Gustavo Assed. Desenvolvimento sustentável. In: BARRAL, Welber (Org.).

Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Revista de Direito Administrativo & Constitucional – A&C, Belo Horizonte, n. 51, p. 1-310, ano 13, jan./mar., 2013.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 35, de 1º de outubro de 2003**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4257-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-35,-de-1-de-outubro-de-2003>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FONSECA, João Bosco. **Direito Econômico**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FORTALEZA. **1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza 2018-2021**. Prefeitura de Fortaleza: Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, 2021. Disponível em: https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/images/LIVRO_SEGURAN%C3%87A_ALIMENTAR_1020KB.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

FORTALEZA. **ComprasFor**. 2023. Disponível em: <https://compras.sepog.fortaleza.ce.gov.br/publico/licitacoes.asp?page=1>. Acesso em: 25 mar. 2023.

FORTALEZA. **Decreto Municipal nº 13.728, de 28 de dezembro de 2015**. Câmara Municipal de Fortaleza, 28 de dezembro de 2015.

FORTALEZA. **Decreto Municipal nº 14.072, de 14 de agosto de 2017**. Câmara Municipal de Fortaleza, 14 de agosto de 2017.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 169 de 12 de setembro de 2014**. Câmara Municipal de Fortaleza, 12 de setembro de 2014.

FORTALEZA. **Lei Municipal nº 9.564 de 30 de dezembro de 2009**. Diário Oficial do Município. Fortaleza, 30 de dezembro de 2009.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 10.134, de 4 de dezembro de 2013**. Câmara Municipal de Fortaleza, 4 de dezembro de 2013.

FORTALEZA. **Lei Ordinária nº 9.564, de 28 de novembro de 2009**. Câmara Municipal de Fortaleza, 28 de novembro de 2009.

FORTALEZA. **Portal da Transparência de Fortaleza**: orçamento LOA. 2022. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/orcamento/loa>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira. O direito ao desenvolvimento como resultado do encontro entre direitos humanos e desenvolvimento. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FRANCO, Fernanda Cristina Oliveira; PETERKE, Sven; VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. **Direitos humanos de solidariedade**: avanços e impasses. Curitiba: Appris, 2013, p. 139-170.

FREITAS, Levi de. **Luizianne deixa a Prefeitura** – saiba o que foi cumprido e o que fica para a nova gestão, 1º jan. 2013. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/luizianne-deixa-a-prefeitura-saiba-o-que-foi-cumprido-e-o-que-fica-para-a-nova-gestao-1.833354>. Acesso em: 11 nov. 2022.

FRIANT, Martin Calisto. Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 55, Quito, mayo 2016.

GARCIA, Giovani Ribeiro. A importância da função de compras nas organizações. **Instituto de Educação Tecnológica**, fev. 2017. Disponível em: http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/541>. Acesso em: 22 nov. 2022.

GÉRARD, Ghersi. Cincuenta años de docencia e investigación en economía agroalimentaria al servicio del desarrollo con rostro humano. **Agroalimentaria**, v. 26, n. 50; Enero-Junio, 2020.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita**. Tradução de Álvaro Hattnher. São Paulo: Unesp, 1995.

GOMES, Luiziane da Silva et al. Impactos do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, abr./jun., 2021.

GORDILLO, Agustín. **Princípios gerais de direito público**. Tradução de Marco Aurélio Greco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. **Direito Constitucional Financeiro: direitos fundamentais e orçamento público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Quaderni del carcere, 1929-1935**. Turín: Felice Platone, 1929.

GUIMARÃES, Daniel. **Entenda o que é a economia donut e quais são os seus princípios**. 5 maio 2022. Disponível em: <https://meiosustentavel.com.br/economia-donut/>. Acesso em: 10 set. 2022.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859 (13 de dezembro de 1968), p. 1243-1248.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS. **Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles**. Uniforme del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Roma, 2014.

HOBSBAWM, Eric John Ernest. **A era dos impérios: 1875-1914**. Tradução de Luciano Costa Neto. 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass Robert. **El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos**. Buenos Aires: Siglo Veinteuno, 2012.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass Robert. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W. Norton, 1999.

IBFAN. International Baby Foods Action Network. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança**

alimentar e nutricional. 2007. Disponível em:
<http://www.ibfan.org.br/documentos/outras/doc-254.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta política de segurança alimentar para o Brasil. Fundação Djalma Guimarães, 2001.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselho Nacional Segurança Alimentar e Nutricional**. 2023. Disponível em: <https://ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/133-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/269-conselho-nacional-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ISA, Felipe Gómez. El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad. **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**, España, n. 1. 1998. Disponível em: deusto-publicaciones.es. Acesso em: 14 de set. 2022.

JACOB, Michelle Cristine Medeiros; ARAÚJO, Fábio Resende de. Desenvolvimento de competências para nutrição no contexto de sistemas alimentares sustentáveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6 ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KI-MOON, Ban. Foreword. In: UNOPS, Procurement and the Millennium Development Goals. **Supplement to the 2010 Annual Statistical Report on United Nations Procurement**. New York, 2011.

KISS, Alexandre-Charles; BEURIER, Jean-Pierre. **Droit International de Environnement**. 3 ed. Paris: A. Pedone, 2004.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Tradução de Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 3 ed. Campinas: Russel, 2011.

LAVINAS, Lena; GRACIA, Eduardo Henrique. **Programas sociais de combate à fome**: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: UFRJ/Ipea, 2004.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato Sérgio Jamil. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

LOPES, Bruno de Jesus; DOULA, Sheila Maria. Deficiências no processo de compras governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus impactos no desenvolvimento local. **Desenvolvimento em Questão**, ano 16, n. 45, out./dez., 2018.

MACHADO, Alisson Diego; ESTEVEZ, Diana. Objetivos de desenvolvimento sustentável e sistemas alimentares. In: MARCHIONI, Dirce Maria Lobo; CARVALHO, Aline Martins de. (Orgs.). **Sistemas alimentares e alimentação sustentável**. Santana de Parnaíba, SP: Manole, 2022.

MANGABEIRA, Otávio. **Injustiça social e fome**. Salvador, s.d.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Dos orçamentos. In: BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição Federal**: tomo II, arts. 157 a 169, v. 6, São Paulo: Saraiva, 1991.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro I: Capítulo VI. São Paulo: Ciências Sociais e Humanas, 1978.

MASTRODI, Josué; ALVES, Abner Duarte. Sobre a teoria dos custos do direito. **Revista Quaestio Iuris**, v. 9, n. 2, Rio de Janeiro, 2016.

MATOS, Maria Jardenes de. **Alimentação em escolas públicas de Quixadá-CE**: desafios da segurança alimentar e nutricional. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira. Redenção, CE, 2017.

MATOS, Ralfo. População, recursos naturais e poder territorializado. **Revista Brasileira de Estudos Populares**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 451-476, jul./dez., 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MICHELS, Gilson Wessler. Desenvolvimento e sistema tributário. In: BARRAL, Welber. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento, São Paulo: Singular, 2005.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. **Licitações sustentáveis**: os parâmetros do desenvolvimento nacional e o controle das compras públicas verdes. Porto Alegre: Fi, 2018.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Recurso administrativo no pregão presencial. In: COSTA, Ana Edite Olinda Norões (Org.). **Estudos em direito e processo administrativo**. Fortaleza: UNIFOR, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, Doutrina e Jurisprudência. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília: Senado Federal, n. 100, p. 127-162, out.-dez., 1988.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 10 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOURA FÉ, Márcia Andréia Barros; OLIVEIRA, Lúcia Conde de; ÁVILA, Maria Marlene Marques. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. **Revista Saúde Sociedade**. São Paulo, v. 30, n. 3, 2021.

NABAIS, José Casalta. Por um Estado fiscal suportável. In: **Estudos de Direito Fiscal**. Coimbra, Portugal: Almedina, 2005.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Articulando os programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: orientações para organizações políticas e a cidadania**, 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/articulando-os-programas-de-governos-com-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 18 set. 2022.

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Alves do; LEMOS, Réia Sílvia. Direito humano à alimentação adequada: garantia? **5º Encontro Anual da ANDHEP: direitos humanos democracia e diversidade**. 17, 18 e 19 set. 2009.

NAZARENO, Elias. O desenvolvimento das ideias da CEPAL de 1948 a 1990. **Estudos**, Goiânia, v. 32, n. 5, p. 827-848, maio, 2005.

NEPP-DH. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos. **Cúpula Mundial da Alimentação Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/fao2.html>. Acesso em: 11 set. 2022.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Ibama, 2002.

NOGUEIRA, Mariana Brito Horta; PEREIRA, Simone Cardoso Lisboa; CARRARA, Virgínia Alves. Política de segurança alimentar e nutricional no enfrentamento da fome produzida pelos impérios alimentares. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 25, n. 3, set.-dez., 2022.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo: Lei nº 9784 comentada**. São Paulo: Atlas, 2009.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

O ESTADO. **Dendê, uma realidade em conflito**. 23 jul. 2008. Disponível em: <https://oestadoce.com.br/opinioao/dende-uma-realidade-em-conflito>. Acesso em: 23 nov. 2022.

OLIVEIRA, Fernando Fróes. **Direitos sociais, mínimo existencial e democracia deliberativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 5 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 18 set. 2022.

PALUDO, Agostinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PANNO, Fernando; KUHN, Egídio; RITERBUCH, Diana de Souza. Desenvolvimento pela ótica da CEPAL. **Revista Administração**, v. 4, n. 7, p. 69-88, dez., 2005.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. O orçamento e a dívida pública federal. In: SILVA, Anderson Caputo; et al. (Org.) **Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: Banco Mundial e Tesouro Nacional, 2009.

PAULO NETO, Júlio. MP na nova ordem constitucional. **Revista Órgão da Associação Paulista do Ministério Público**, Ano II, n. 16, março de 1998.

PELIANO, Anna. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. v. 1. Brasília: MDS, 2010.

PEQUENO, Ana Karina Chaves. **Direito constitucional à alimentação, Estado brasileiro e política econômica: o programa Bolsa Família e a identidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente: uma proposta interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas – Revista De Ciências Sociais**, 28 dez. 2006.

PESSOA, Robertônio. **Direito Administrativo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIETRO, Lorenzo Borges de; GROSS, Nicoli Francieli. Inaugurado o instituto Serbsky brasileiro: uma análise da insegurança alimentar brasileira a partir da crise da solidariedade e do Welfare State. **Bicentenário da Independência: 200 anos de ciência, tecnologia e inovação no Brasil**. Unijuí: Salão do Conhecimento, 2022.

PINHEIRO, Elysângela Souza; THOMAS, Shaji. Alimentação como direito social na Índia e no Brasil: breve análise comparativa. **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 13, n. 101, out. 2011/jan. 2012, p. 425-444.

PIOVESAN, Flávia. Dignidade humana e proteção dos direitos sociais nos planos global, regional e local. In: MIRANDA, Jorge; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio. **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia (Coords.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; PARZIALE, Aniello. **Comentários à nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Almedina, 2022.

PIZZI, Jovino. O desenvolvimento e suas exigências morais. **Caderno Ética e Desenvolvimento**, Pelotas, n. 1, 2004.

POMPEU, Gina Marcílio Vidal; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. Liberdade e igualdade: condicionamentos democráticos para o desenvolvimento humano, para o crescimento econômico e à estabilidade social. In: POMPEU, Gina Marcílio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Coords.). **Direito Constitucional nas relações econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial**. Rio de Janeiro, São Paulo, Fortaleza: ABC, 2005.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; TASSIGNY, Mônica. **Seca, fornalha e estado de emergência**. Fortaleza: INESP, 2006.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 6 ed. Paris: Dalloz, 2011.

RASTOIN, Jean-Louis. Anclaje territorial, un activo importante para una transición alimentaria responsable y sostenible. **Agroalimentaria**, v. 26, n. 50, Enero-Junio, 2020.

RAWORTH, Kate. **Economia donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

RIO+20. Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20): o futuro que queremos**. 12 ago. 2012. Disponível em: <https://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2022.

RITTER, Gerhard Albert. **El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional**. Tradução de Joaquín Abellán. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Sônia. **Transferência de renda**. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

ROMI, Raphael. **Droit de l'environnement**. 71 ed. Paris: Montchrestien, 2010.

ROSENDO, Daniela; KUHNEN, Tânia Aparecida. Direito à alimentação: direito, consumo, política e ética no Brasil. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 24, n. 2 maio-ago., 2019.

RUMAR NAYAK, R. Envolving right to development as principle of human rights law. ROY, Chowdhury; DENTERS, E.; DE WAART, P. (Eds.): **The right development in international law**. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, maio/ago., 1998. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/>. Acesso em: 15 set. 2022.

SALES, Tainah Simões. **O Estado, a pobreza e o Programa Bolsa Família**. Curitiba: Prismas, 2015.

SÁNCHEZ, Miguel Revenga. Los derechos fundamentales: breves apuntes para tiempos de estancamiento económico y reversión de desarrollo humano. In: POMPEU, Gina Marcilio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Coords.). **Direito Constitucional nas relações econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SANTOS, Flávio Rosendo dos et al. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista Serviço Público**, Brasília, jan./mar., 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Algumas notas sobre o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável e a sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Uniceub, v. 9, n. 1, abr., 2019.

SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. Direitos sociais e globalização: limites éticos jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 223, p. 153-168, jan./mar., 2001.

SCAFF, Fernando Facury. Quem recebe as prestações sociais? Ou processo orçamentário, reserva do possível e escolhas trágicas. In: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (Orgs.). **Direito – teoria e experiência: estudos em homenagem a Eros Roberto Grau**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SCAFF, Fernando Facury; ATHIAS, Daniel Tobias. Dívida pública e desenvolvimento: do equilíbrio orçamentário à sustentabilidade financeira. In: POMPEU, Gina Marcilio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Coords.). **Direito Constitucional nas relações econômicas: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUTTER, Olivier de. **La agroecología y el derecho a la alimentación: informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación**, Sr. Olivier De Schutter. 2010.

SCHUTTER, Olivier de. **The power of procurement: public purchasing in the service of realizing the right to food**. New York: World, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. **Informe sobre Desarrollo Humano 1999**. Madrid: Mundi Prensa Libros, 1999.

SEN, Amartya. Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento (Prefácio). In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Marcelo Lessa da; CALDAS, Diogo Oliveira Muniz. A judicialização do direito à alimentação adequada: uma nova discussão acerca da prestação dos direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 226-250, jul./dez., 2015.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajatória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014.

SILVA, Solange Teles da. **O Direito Ambiental Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; NASPOLINI, Samyra Haydêe Dal Farra. O direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental de terceira dimensão. In: POMPEU, Gina Marcilio; CARDUCCI, Michele; SÁNCHEZ, Miguel Revenga (Coords.). **Direito Constitucional nas relações econômicas**: entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SIPIONI, Marcelo Eliseu et al. **Máscaras cobrem o rosto, a fome desmascara o resto**: COVID-19 e o enfrentamento à fome no Brasil. 2020. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/66> . Acesso em: 12 nov. 2022.

SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Desenvolvimento e planejamento na América Latina. Teorias e instrumentos. In: VELOSO, Roberto Carvalho; ALBUQUERQUE, Paulo Sérgio Weyl; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Orgs.). **Direitos humanos e desenvolvimento**. São Luis: UFMA, 2020.

SOUSA, Esmeraldina Januário de; VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. **RPGE – Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 1, p. 132-153, jan./abr., 2020.

SOUSA, José Weyne de Freitas. Política e seca no Ceará (1869-1905). **ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História**. Fortaleza, 2009.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno. Orçamento público e políticas públicas: demarcando questões teóricas e conceituais. **VI**

Jornada Internacional de Políticas Públicas: o desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação. 2013.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente:** teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010.

SOUZA, Ana Carolina Magalhães de Souza; XAVIER, Leydervan de Souza Xavier; MELLO, José André Villas Bôas. Compras públicas sustentáveis: uma revisão sistemática. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 7, 2021.

TAKAGI, Maya. A implantação do programa fome zero. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero:** uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, Assessoria Fome Zero, 2010.

TARREGA, Cristina Vidotte Blanco. A produção e o consumo sustentável de alimentos. Ações do Brasil para o (des)cumprimento do ODS 12, da Agenda 2030. In: VIEIRA, Luciane Klein; FRAINER, Victória Maria. **A implementação das diretrizes das nações unidas de proteção ao consumidor em matéria de consumo sustentável, no direito brasileiro.** São Leopoldo: Casa Leira, 2022.

TELES, Brenda Bezerra; FERNANDES, Cícera Amanda Guilherme. Uma visão dos direitos fundamentais sob a perspectiva teoria dos custos dos direitos: todos os direitos são positivos? **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 3, n. 2, p. 66-78, abr./jun., 2018.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lúcia Tieko; BARROS, Mari Nilza Ferrari de Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária, **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 105, p. 50-66, jan./mar., 2011.

TEÓFILO, Rodolfo. **A fome:** cenas da seca no Ceará. Rio de Janeiro: Imprensa Inglesa, 1922.

UNITED NATIONS. **United Nations Conference on Sustainable Development.** Rio+20, 20-22 jun. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. Acesso em: 10 set. 2022.

UYARRA, Elvira; FLANAGAN, Kieron. **Working paper series understanding the innovation impacts of public procurement.** Manchester Business School, 2009.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito à alimentação.** São Paulo: Cortez, 2002.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutrição**, Campinas, jul./ago., 2005.

VILALOBOS, Verónica Silva. O Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. In: **Cadernos Adenauer:** pobreza e política social. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2009.

WERNECK, Claudia. **Ninguém mais vai ser bonzinho na sociedade inclusiva.** 2 ed. Rio de Janeiro: WVA, 2000.

WINTER, Gerd; MACHADO, Paulo Affonso Leme; KISHI, Sandra Akemi Shimada (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia.** Campinas: Imprensa/Milenium, 2009.

WOLKMER; Antônio Carlos; WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher. Direitos humanos e desenvolvimento. In: BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica sob a ótica do desenvolvimento.** São Paulo: Singular, 2005.

YAZBECK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 43-50, jan.-jun., 2003.

ZIEGLER, Jean. **Especuladores devem ser julgados pela fome.** 2013. Disponível em: <http://www.teleios.com.br/especuladores-devem-ser-julgados-pela-fome-por-jean-ziegler/>. Acesso em: 11 set. 2022.

ZIEGLER, Jean. Prefácio. In: PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz (Coords.). **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.