

Participação e Controle Social do Sistema de Justiça no Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil
Social Involvement and Control of the Judiciary and the Human Right to proper Food in Brazil
Participación y Control Social del Sistema de Justicia en el Derecho Humano a la Alimentación Adeuada en Brasil

Míriam Villamil Balestro Floriano* e Irio Luiz Conti**

RESUMO

Este artigo visa traçar uma trajetória do marco legal do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), exurgindo a sociedade civil organizada como protagonista dos avanços verificados nas políticas públicas para a sua realização. Com metodologia descritiva, analisa-se a relação entre a pressão social e os avanços obtidos nesse tema no Brasil, com o necessário controle social sobre o sistema de justiça para que as garantias insculpidas em Tratados Internacionais, na Constituição Federal e em legislações afetas ao DHAA sejam postas em prática pelos operadores do direito. Medidas mais efetivas para a implementação do DHAA originam-se na abertura democrática, que favorece a participação e o diálogo entre a sociedade civil e o Estado em conselhos e conferências, que se legitimam como formas de mobilização pela construção, implementação e monitoramento de políticas públicas. A consolidação desses espaços tem relação com os mecanismos de exigibilidade do DHAA, que devem ser garantidos pelo Estado e pelo sistema de justiça, para assegurar as garantias jurídicas inerentes ao DHAA, em especial o dever de progressividade e a proibição de retrocessos nos avanços verificados. Para tanto, é necessário assegurar à população o desfrute dos direitos civis e políticos próprios do Estado democrático de direito, os quais lhe possibilitam a ocupação de espaços públicos e o exercício do controle social na efetivação das garantias jurídicas conferidas ao DHAA, mas requerem permanente vigilância da sociedade civil.

Palavras-chaves: Direito humano à alimentação adequada. Sociedade civil. Controle social.

* Doutora em Sociologia Jurídica e Instituições Políticas pela Universidad de Saragoza, Espanha. Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Brasil, e membro da Fian Brasil. E-mail: tesemiriam@gmail.com

**Doutor em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, professor no Centro de Ensino Superior Riograndense (Cesurg), conselheiro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (NESAN/UFRGS) e da Teia de Articulação em Segurança Alimentar e Nutricional (TearSAN/UFSC). Membro fundador da FIAN Brasil. E-mail: irioconti@gmail.com

Artigo recebido em set./2017 e aceito para publicação em nov./2017.

ABSTRACT

The aim of this article is to present the legal framework of the human right of access to proper food by inciting the civil society to be protagonist in the implementation of public policies for such purpose. By using a descriptive methodology, the relationship between social pressures and advances in this issue is analyzed, bearing in mind the necessary social control over the Judiciary. Thus, it is expected that the human right to proper food anchored in international treaties, federal constitution and legislation are brought into practice by those working in the legal system. More effective measures stem from strengthening democracy, favoring social engagement and from the dialogue between civil society and the State through boards and conferences, which can be legitimated as means of mobilization, so that public policies shall be conceived, implemented and kept under surveillance. These political spaces relate to human right to proper food enforcement mechanisms, which should be safeguarded by the State and the legal system in order to provide guarantees enshrined in those rights, especially by preventing backward changes. Therefore, it is necessary to ensure that the population can reap the benefits of civil and political rights in a democratic state, which will possibilite the occupation of public spaces and the social control in the context of legal support for the human rights to proper food, but that will depend on permanent surveillance by society.

Keywords: Human right to proper food. Civil society. Social control.

RESUMEN

Este artículo pretende trazar una trayectoria del marco legal del Derecho Humano a la Alimentación Adequada (DHAA), teniendo la sociedad civil organizada como protagonista de los avances verificados en las políticas públicas para su realización. Con metodología descriptiva, se analiza la relación entre la presión social y los avances obtenidos en ese tema en Brasil, con el necesario control social sobre el sistema de justicia para que las garantías imbricadas en tratados internacionales, en la Constitución Federal y en legislaciones afines al DHAA, sean puestas en práctica por los operadores del derecho. Las medidas de mayor efectividad en la implementación del DHAA se originan de la apertura democrática, que favorece la participación y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado en consejos y conferencias, que se legitiman como formas de movilización por la construcción, implementación y monitoreo de políticas públicas. La consolidación de esos espacios tiene relación con los mecanismos de exigibilidad del DHAA, que se deben garantizar por el Estado y por el sistema de justicia, para asegurar las garantías jurídicas inherentes al DHAA, en especial el deber de progresividad y la prohibición de retrocesos en los avances comprobados. Para ello, es necesario asegurar a la población el disfrute de los derechos civiles y políticos propios del Estado democrático de derecho, los cuales le posibilitan la ocupación de espacios públicos y el ejercicio del control social en la efectivación de las garantías jurídicas del DHAA, pero requieren permanente vigilancia de la sociedad civil.

Palabras clave: Derecho humano a la alimentación adecuada. Sociedad civil. Control social.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca contextualizar a trajetória do marco legal que embasa as principais políticas públicas referentes à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil, exurgindo a sociedade civil organizada como protagonista das principais evoluções verificadas. Também evidencia uma lacuna existente no controle social levado a termo pela sociedade civil e aponta a necessidade de extensão do controle em relação ao sistema de justiça em seu todo.

Nas três últimas décadas observa-se estreita conexão entre as mobilizações sociais e os avanços alcançados na realização do DHAA no Brasil. Inobstante, torna-se necessário o empoderamento da sociedade civil para denunciar as violações deste direito e ampliar o controle social do Sistema de Justiça, de modo que as garantias insculpidas em Tratados Internacionais, na Constituição Federal e legislações afetas ao DHAA sejam postas em prática pelos operadores do direito. A sociedade civil, mais empoderada, necessita expandir o controle social para além dos poderes Executivo e Legislativo, incidindo fortemente no Sistema de Justiça e suas responsabilidades para assegurar a progressividade e evitar os retrocessos deste direito, que gradualmente passa a ser assimilado pelos poderes públicos e por organizações da sociedade civil como uma construção histórica.

Na trajetória de implementação do DHAA no Brasil, a partir das contribuições da sociedade civil, verifica-se a importância do regime democrático de direito na evolução das questões afetas a este direito, sem o qual a participação social, por meio de organizações, movimentos sociais, ONGs, fóruns e redes não encontraria eficácia. Ressalta-se, nisso, a importância da compreensão dos Direitos Humanos sob a ótica de sua indivisibilidade e interdependência. O exercício dos direitos civis e políticos, da liberdade de expressão, manifestação e da livre associação configura-se como elemento fundamental para que a sociedade civil se organize legitimamente em prol da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive, para bem desempenhar o seu papel na construção e na exigibilidade do DHAA.

1 ABERTURA DEMOCRÁTICA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Estudos sobre a fome e a desnutrição, máxime as contribuições de Josué de Castro (2003), oportunizaram o despertar teórico relativo à fome como um fenômeno não natural, mas social, e das múltiplas causas que subjazem à violação do DHAA. No que diz respeito à implementação deste direito no Brasil, as medidas de maior efetividade florescem a partir da abertura democrática, com a emergência de espaços públicos que propiciam a participação popular na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN). Esses espaços de diálogo da sociedade civil com o Estado – conselhos e conferências – legitimaram-se como formas de concertação social nas políticas públicas, que resultaram de intensa mobilização e pressão popular por espaços democráticos e participativos.

Conti (2016) discorre sobre o advento da abertura democrática e a Constituição Federal de 1988, que favoreceram a emergência de novos atores na construção de espaços públicos democráticos, inaugurando uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil, com a criação de conselhos de participação social na elaboração e monitoramento de políticas públicas. Schwarcz e Starling (2015) acentuam que, assentadas as conquistas da democracia formal, criaram-se as condições para a reivindicação de direitos, numa relação que, segundo Costa (2002), é permeada por tensões e conflitos inerentes à construção democrática. Para Dagnino (2004), aos poucos, no seio da sociedade civil brotaram referências aos valores da cidadania, relacionados à consolidação do processo democrático, com um deslocamento da postura de resistência e confronto para a participação em espaços públicos em construção, com a proposição de agendas de direitos na centralidade das políticas públicas, de modo que algumas delas gradualmente foram recepcionadas pelo Estado. Assim, a sociedade civil enfrenta as estruturas de poder na construção e afirmação de seus direitos, cuja ação de seus atores ocorre nos espaços públicos, denominados por Genro (2002) de “esfera pública não estatal”.

2 O DHAA ADENTRA AS ESTRUTURAS DO ESTADO BRASILEIRO

A sociedade civil brasileira emergiu definindo-se por seu papel estratégico de resistência e oposição ao Estado opressor e por conceituações teórico-analíticas, composta por organizações e movimentos de base, pelo novo sindicalismo, setores empresariais progressistas e pessoas que se agregaram pela abertura democrática. A resistência ao regime transmutou-se em anseio pela participação na construção de políticas públicas. Em 1985, no âmbito do Ministério da Agricultura, foi proposta uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que recebeu novo impulso com o advento da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (1994), mas só veio a se efetivar com a Lei nº 7.272/2010. Como legado desse embate, em 1993 surgiu a Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida, que envolveu inúmeros atores, escudada na indignação ética e nos valores da participação e da solidariedade. Suas ações, inicialmente voltadas à mobilização de pessoas e à organização de comitês para arrecadar e distribuir alimentos às populações necessitadas, assumiram um caráter ético-político de proposição de políticas públicas de SAN e constituíram-se em um embrião de exigibilidade para a construção de políticas subsequentes.

Em 1993 o presidente Itamar Franco criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como uma instância de participação, composto por representações da sociedade civil e governamentais, que contribuiu para a articulação entre a sociedade civil e o Estado, acentuada por Dagnino (2002) como polo de virtude no enfrentamento da fome. E em 1994 realizou-se a 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com o tema da fome como uma questão nacional, cujo relatório consignou como princípio o “[...] direito de todos a condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, como exigência de uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (ALMEIDA, 2006, p.106).

Entretanto, resultante da coalisão de forças moderadas e conservadoras, em 1994 foi eleito o presidente Fernando Henrique Cardoso. Na correlação de forças na condução da política econômica, a sociedade civil não estava suficientemente fortalecida para se opor aos setores mais conservadores, mostrando fissuras internas, e diversos atores passaram a ratificar suas identidades e agendas específicas perante o Estado. Assim, por exemplo, os movimentos de mulheres, negros, ambientalistas, associações de bairros e outros passaram a se articular e cooperar, sem, contudo, abdicar de suas demandas específicas, o que fortaleceu a pluralidade da esfera pública no Brasil, mas também complexificou suas agendas.

O governo, distanciado dos embates travados pela Ação da Cidadania Contra a Fome e pela Vida, que possuía significativa representatividade no CONSEA, o qual, conforme Valente (2002), exercia seu papel com independência em relação ao poder do Estado, extinguiu-o e implantou como seu sucedâneo o Conselho da Comunidade Solidária. Almeida (2006) menciona que este funcionou como órgão consultivo do governo, com composição mista e presidência exercida por representante governamental, com baixa interpelação do centro decisório do governo, com programas focados nos efeitos da exclusão social e econômica, cujos núcleos decisórios do governo não eram confrontados em relação às ações (ou omissões) relativas ao combate à fome e à pobreza. Em que pesem os esforços empreendidos, os avanços obtidos no governo FHC em matéria de segurança alimentar e nutricional foram tímidos e focados em programas específicos, como o Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, diante de realidades que Ziegler (2013) chama de destruição em massa de populações no mundo e no Brasil.

Costa (2011) acentua que a evolução da construção da luta pelo direito humano à alimentação adequada foi impulsionada, sobremaneira, pela diversidade de atores e proposições da sociedade civil organizada. Em 2003 esse processo recebeu novo dinamismo com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República. Ele demonstrou receptividade e protagonismo do Poder Executivo, em corajosa eleição do combate à fome e à desnutrição dentre as prioridades de sua agenda política, e gradualmente, segundo Schutter (2010), o Estado brasileiro assumiu um papel de liderança na condução da implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada, dedicando-se à construção de um marco legal e de políticas públicas de DHAA, tendo por diretriz a realização da SAN. Confere-se destaque, nesse processo, à utilização dos espaços públicos como palcos para as confrontações e consensos entre a sociedade civil e o Estado, mediante a construção de marcos legais e de uma diversidade de políticas públicas e programas de SAN que se expandiram entre os diferentes segmentos sociais e populacionais.

A elaboração e promulgação de uma lei orgânica de segurança alimentar e nutricional (Lei nº 11.436/2006, regulamentada pela Lei 7.272/2010) e a respectiva instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nasceram das resoluções da 2.^a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004. Da união de esforços, respeitosa e independente, entre a sociedade civil e

o governo brasileiro resultaram políticas e programas nacionais de SAN e o impulso para o estabelecimento de um marco legal nacional do Direito Humano à Alimentação Adequada, cuja culminância ocorreu em 2010, com a inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal.

3 MARCO LEGAL DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O processo de construção social e jurídica do DHAA possui interconexão com sua inscrição objetiva no Sistema Internacional dos Direitos Humanos e no sistema normativo brasileiro. Para compreender essa construção, Conti e Baletro Floriano (2016) destacam que se tornam oportunas algumas considerações acerca de aspectos atinentes ao reconhecimento do DHAA a partir de sua trajetória. No entanto, devido à falta de espaço, neste artigo não será abordada a evolução didática do percurso do DHAA a partir da evolução dos direitos sociais e sua inserção no amplo ordenamento jurídico internacional, cabendo apenas frisar que a garantia do acesso a alimentos adequados e de não padecer de fome e desnutrição é um Direito Humano, consagrado em diversos instrumentos internacionais, entendido como um direito prioritário pela Organização das Nações Unidas (ONU), cabendo aos Estados a obrigação de respeitar, proteger, garantir e promover o DHAA de sua população de modo progressivo, sendo vedado o retrocesso. Essa construção de instrumentos jurídicos e mecanismos a estes afetos, no âmbito das Nações Unidas, contou com a participação e sofreu influência de informes e ações da sociedade civil em diversos espaços e eventos internacionais¹.

No campo jurídico o DHAA situa-se como um Direito Humano Fundamental Social. Para Ferrajoli (2001), os direitos fundamentais se configuram em vínculos substanciais normativamente impostos, para a garantia e o interesse de todos, estipulados como vitais e, por isso, fundamentais. A fome e a desnutrição foram consideradas como elementos substanciais na elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), sendo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966), a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) os principais Tratados Internacionais que contemplam o DHAA. O interesse maior juridicamente protegido pelo DHAA é a vida com dignidade. Golay (2010, p.12) acentua que “o conteúdo normativo do direito a uma alimentação adequada compreende, portanto, três elementos essenciais: a adequação da alimentação, sua disponibilidade, sua acessibilidade de modo duradouro e com dignidade”. Deste modo, interpretando o PIDESC em seu Comentário Geral nº 12, para a ONU:

¹ Especialmente as Cúpulas Mundiais de Alimentação de 1996, 2002, 2009 da FAO, e as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional da FAO, com as respectivas obrigações adotadas pelos Estados membros, aprovadas em 2004 e adotadas pelos 187 países membros da FAO.

O direito à alimentação (adequada) é realizado quando cada homem, mulher ou criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la. O conteúdo do direito a uma alimentação (adequada) compreende [...] a disponibilidade de alimentação isenta de substâncias nocivas e aceitável em uma cultura determinada, em quantidade suficiente e de uma qualidade própria para satisfazer as necessidades alimentares do indivíduo, a acessibilidade ou possibilidade de obter essa alimentação de modo duradouro, e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos (ONU, 1998, p.6).

No Brasil, ademais da recepção constitucional dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos nos parágrafos 2º e 3º do artigo 5º, o artigo 6º da Constituição Federal define que “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 infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 6º). E a Lei nº 11.346/2006 dispõe que:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006, art. 2º).

A adoção da abordagem do DHAA como um Direito Humano no Brasil impôs a definição de elementos de controle e monitoramento de sua implementação no território nacional. Para isso, é necessário que haja definições sobre quem são os titulares deste direito e os responsáveis pelo cumprimento desta obrigação, quais as responsabilidades da União, dos estados e municípios, e de que forma é efetivada a participação de organizações da sociedade civil e de indivíduos. A responsabilidade final pela realização do DHAA é do Estado, cabendo a instrumentalização das medidas necessárias aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A consolidação do marco legal do DHAA teve por embrião a construção dos demais direitos sociais que se constituíram em afirmações históricas da sociedade civil em prol de um nível de vida adequado. E os mecanismos de exigibilidade administrativa, política, quase-judicial e judicial, ínsitos à sua efetividade somente se concretizam pela legítima pressão da sociedade civil sobre o sistema de justiça.

4 PARTICIPAÇÃO, EXIGIBILIDADE E CONTROLE SOCIAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA

A análise da trajetória da sociedade civil na conformação do DHAA permite inferir-se a existência de um vácuo deixado no exercício do controle social sobre o Sistema de Justiça. Consolidaram-se políticas públicas de alta relevância e elaborou-se um marco legal brasileiro em atenção aos Princípios, Tratados e Diretrizes Internacionais. No entanto, urge o passo seguinte, atinente à exigibilidade quase-judicial e judicial do

direito, ou seja, “como” a previsão legal do direito se transmuta em efetiva garantia de sua realização. A violação do DHAA enquanto tal não tem como corolário imediato o direito à reparação jurídica. Os titulares do direito infringido necessitam ter assegurado o acesso à justiça e, mais, que os operadores do respectivo sistema conheçam e reconheçam de pronto as violações do DHAA.

A estreita conexão do DHAA com matéria administrativa, orçamentária e política, bem como seu comando geral de observância pela União, estados e municípios conferem-lhe uma amplitude diferenciada, abarcável por formas de exigibilidade distintas. A exigibilidade do DHAA é aqui compreendida a partir de suas várias dimensões, considerando-se o caráter multifacetado do direito que, em similitude com outros da mesma categoria, possui natureza emancipatória, comportando possibilidades de implementação frente ao seu principal obrigado, o Estado e sua tríplice divisão, expressa nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas formas administrativa, política, quase-judicial e judicial. Por sua vez, o empoderamento da sociedade dos mecanismos de exigibilidade é importante, tanto para o acesso ao desfrute dos direitos como para obstaculizar eventuais tentativas de retrocessos que representem a diminuição não autorizada do gozo dos referidos.

É oportuno ressaltar o papel que a exigibilidade ocupa na afirmação dos Direitos Humanos sob o ponto de vista da efetiva implementação, como etapa imprescindível para o alcance do almejado padrão de vida adequada preconizado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). No que pertine à exigibilidade e à justiciabilidade dos direitos humanos fundamentais sociais, dentre eles o DHAA, Abramovich e Courtis (2002) asseveram não existir qualquer diferença de estrutura entre os distintos tipos de direitos. Sejam civis e políticos, ou econômicos, sociais e culturais, eles têm características similares e exigem ora prestações positivas, ora prestações negativas por parte dos Estados. Para os autores, essa distinção só é útil à medida que ela reflete a operação dos paradigmas ou matrizes político-ideológicas diferentes da regulação jurídica e permite, ademais, situar em um contexto histórico a forma em que foram conceitualizados e positivados os diversos direitos.

Devido à delimitação do objeto do presente artigo, discorre-se brevemente acerca da exigibilidade da realização do DHAA. Esta comporta os desdobramentos de exigência da observância do direito pela via administrativa, política, quase-judicial e judicial, tendo como pressuposto a prévia identificação das violações e o reconhecimento de uma situação de transgressão de direitos (efetiva ou potencial).

Compete ao Estado ratificante do PIDESC a obrigação de respeitar, proteger, garantir e promover a realização do direito, sendo seu o mister de responder, nacional e internacionalmente, pelo eventual descumprimento das obrigações. Por isso a exigibilidade é exercida, preferentemente, perante os órgãos públicos e suas correspondentes instituições. De acordo com a Abrandh (2010, p.70), “exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos, perante os órgãos públicos competentes (administrativos, políticos ou jurisdicionais), para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las”. Além disso, a exigibilidade

inclui o direito de reclamar e de obter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. A corresponsabilidade na implementação do DHAA é dos diferentes atores sociais na esfera pública e privada.

Segundo Añon (2013), a exigibilidade abarca variadas possibilidades de medidas administrativas, legislativas e procedimentais de atores públicos e privados que, embora de natureza distinta, visam à obtenção da SAN da população na ótica do DHAA. Assim, pode-se traduzir em exigência de legislação proibitiva de uso de determinados agrotóxicos, de elaboração de políticas públicas de promoção da agroecologia, em propositura de ação judicial para garantir à população expulsa de suas terras ancestrais a demarcação de território ou medidas imediatas para estar livre da fome.

A forma e o direcionamento do encaminhamento dessas demandas dizem respeito às possibilidades de exigibilidade do DHAA. No Brasil, a Lei nº 11.346/2006, em seu artigo 2º, dispõe: “É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade” (BRASIL, 2006, art. 2º). Diante disso é necessário que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas instâncias federal, estadual e municipal, acessibilizem e proporcionem à população a visibilidade dos instrumentos de exigibilidade do DHAA em todas as suas dimensões. A existência de uma lei marco como a brasileira configura-se, de antemão, em observância ao PIDEESC no que se refere à implementação de legislação facilitadora² em nível de direito interno, o que impulsiona a exigibilidade do direito, inclusive mediante a garantia dos mecanismos para a sua exigibilidade. Os procedimentos e processos atinentes à exigibilidade do direito devem guiar-se pelos referenciais dos Direitos Humanos, com transparência de informações, ausência de discriminação, regramentos claros e de fácil assimilação pela sociedade civil. E Saura (2011) realça que a justiciabilidade é apenas uma das formas de exigibilidade. A seguir explicitam-se de maneira sucinta as formas de exigibilidade do DHAA.

A **exigibilidade administrativa** refere-se à possibilidade de indivíduos ou grupos pleitearem a realização do direito perante os responsáveis imediatos pelas ações diretas de reparação ou prevenção, esta última a ser tentada frente aos casos de infração iminente. A exigibilidade ocorre na relação direta entre os titulares do bem jurídico violado e o Poder Executivo, por meio de suas esferas diretamente responsáveis pela realização imediata do DHAA. A título de ilustração, no Brasil são organismos que lidam diretamente com os sujeitos passivos de violação, as escolas, postos de saúde, Fundação Nacional do Índio e o Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária. A estes órgãos públicos incumbe, dentro de sua esfera de poder, zelar pela atenção ao direito, sendo legítima a exigibilidade de forma direta.

A modalidade de exigibilidade administrativa requer e ao mesmo tempo propicia um amplo envolvimento comunitário de conscientização, que perpassa

² Entre os países com iniciativas legislativas na área do DHAA citam-se: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras, Indonésia, Malawi, Mali, México, Moçambique, Nicarágua, Peru, África do Sul, Uganda e Venezuela (FAO, 2016).

pela informação e a capacitação dos violados quanto ao reconhecimento do direito e as formas de encaminhamento de demandas, estendendo-se esta necessidade de assimilação do direito e identificação das violações aos agentes públicos diretamente responsáveis pela sua implementação, situação correlata ao necessário empoderamento e à autonomia daqueles que lidam com os violados.

No Brasil vem se consolidando no seio da sociedade civil a utilização de mecanismos e estratégias de lutas que visam à realização dos direitos em geral e à exigibilidade do DHAA. Assim, o Poder Executivo pode ser acionado pela forma administrativa, mas também por meio da **exigibilidade política**, assim definida:

A exigibilidade política é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (conselhos de políticas públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo. A exigibilidade política é, portanto, a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos direitos humanos (ABRANDH, 2007, p.17).

Nesta modalidade os direitos econômicos, sociais e culturais são requeridos perante os agentes políticos e instâncias responsáveis pelo gerenciamento das políticas públicas e programas que visam à satisfação do direito. Ela admite a perquirição, inclusive, quanto ao modo de formulação das políticas e programas, se foram elaborados com participação social, se foi utilizado o máximo de recursos disponíveis para a realização dos direitos sociais ou se as políticas públicas são discriminatórias.

Os direitos sociais realizam-se precipuamente por meio de políticas públicas, as quais, em matéria de direitos sociais, devem ser elaboradas com a finalidade da realização destes direitos. A exigibilidade política possui grande potencial de efetivar a realização de direitos como à alimentação, comportando variadas formas legítimas de manifestação da sociedade civil tanto na elaboração quanto no que diz respeito à suficiência e eficácia destas políticas. Com enfoque especial de atenção ao DHAA, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional são organismos receptores de demandas pela via da exigibilidade política. Destaca-se que a existência legal e o funcionamento desses conselhos constituem-se em pressupostos de adesão dos estados e municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A **exigibilidade quase judicial**, no Brasil, ocorre perante instituições que integram o Sistema de Justiça *lato sensu*, mas não se encontram vinculadas ao Poder Judiciário, de modo que é operada de maneira extrajudicial. A atribuição desempenhada nesta via de exigibilidade decorre de autorização legislativa e prescinde do Poder Judiciário para a sua perfectibilização.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é bastante utilizado no Brasil nos casos em que se verificam lesões efetivas ou potenciais a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A perfectibilização desta modalidade pressupõe o prévio consenso entre os investigados e o órgão legitimado à propositura do ajuste (a exemplo

do Ministério Público, Defensoria Pública etc). Por se tratar de resolução consensual de conflitos, o TAC apresenta-se como medida célere e efetiva para a prevenção, o estancamento do dano e a indenização por condutas lesivas a direitos que compõem o espectro supramencionado como o caso do DHAA.

A **exigibilidade judicial** constitui-se em uma das formas de exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, operada mediante ações judiciais intentadas perante o Poder Judiciário, para que este, à luz do ordenamento jurídico vigente, exare a respectiva decisão. No Brasil a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) prevê, em seu artigo 1º, uma ampla gama de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos que podem ser objeto de proteção por meio da ação civil pública. Balestro Floriano (2015) destaca que a utilização da possibilidade de judicialização de demandas, inobstante não se constitua na única via de exigibilidade, ocupa um papel central na afirmação do DHAA perante o universo jurídico.

O mecanismo de controle social sobre o DHAA abarca – nos aspectos quase-judicial e judicial – desde a possibilidade de submissão de uma violação ao sistema de justiça, com a devida reparação, até a possibilidade de exigência de mecanismos de monitoramento do direito e a transparência a estes correlata, para que a sociedade civil e suas instâncias possam exercer com efetividade o controle social. Tanto faz a modalidade eleita para a exigibilidade, seja administrativa, política ou quase-judicial, a garantia da justiciabilidade dos direitos é substancial, uma vez que assegura aos violados pleitearem o direito em causa perante o Poder Judiciário.

O papel desempenhado pela sociedade civil no âmbito internacional foi essencial para a solidificação do marco legal DHAA nos moldes preconizados pelo PIDESC e o Comentário Geral nº 12 das Nações Unidas e, no caso brasileiro, para a inclusão expressa do Direito Humano à Alimentação Adequada no artigo 6º da Constituição Federal, ao lado dos demais direitos sociais. A maior parte da trajetória de construção das políticas públicas e do marco legal dirigiu-se, até então, à exigibilidade e ao controle social tendo em conta a observância do DHAA em relação aos Poderes Executivo (políticas públicas) e Legislativo (marco legal). O Sistema de Justiça como um todo foi pouco impactado, ou seja, não foram acionadas na mesma proporção as garantias quase-judiciais e judiciais de realização do DHAA.

À sociedade civil cabe o controle social e o zelo pelas garantias democráticas conquistadas a duras penas. Schutter (2010, p.10) destaca que “a sociedade civil deve monitorar o que tem sido feito para melhorar a situação da fome e má-nutrição. Para viabilizar o monitoramento, é fundamental a adoção de leis que definam as obrigações dos governos”. O DHAA é um direito exigível e justiciável, cabendo, conforme as violações verificadas, as necessárias reparações jurídicas. É oportuno que a sociedade civil utilize os instrumentos legais existentes para a exigibilidade do DHAA no ordenamento jurídico brasileiro. Além de funcionar profilaticamente como um veículo de aproximação do tema junto aos operadores do direito, em caso de não recepção da demanda ou de seu atendimento insatisfatório, a sociedade pode usar, ainda, os instrumentos previstos no Sistema Internacional dos Direitos Humanos,

com acesso a Cortes Internacionais que tratam da matéria. O processo de construção e consolidação dos direitos sociais opera, inclusive, após a sua recepção legislativa, fazendo-se necessário o seu controle social.

Na trajetória brasileira sobre o DHAA, Balestro Floriano (2015) acentua que setores da sociedade civil iniciam a se utilizar dos mecanismos de pressão validados pelo regime democrático em relação ao sistema de justiça, os quais começam a sensibilizar Promotores de Justiça, Defensores Públicos e Juízes, responsáveis pela garantia jurídica do DHAA. O controle social é condição necessária para a efetivação deste direito e ocorre em várias situações que dizem respeito às garantias democráticas. Assim, o respeito aos Direitos Humanos basilares consagrados na Constituição Federal é fundamental para mobilizações em prol da progressividade e proibição de retrocesso, de modo a evitar que milhares de brasileiros sejam lançados à situação de fome e desnutrição. A experiência histórica demonstra que, quando falta a democracia, o construído pode ser rapidamente desconstituído, como ocorre no atual momento brasileiro.

A vigilância do processo democrático e a consolidação dos conselhos de participação social são fundamentais, não só para a exigibilidade e o acesso aos mecanismos que lhes são inerentes, mas para a manutenção e continuidade da construção das políticas públicas de SAN, inclusive, para impedir retrocessos do marco legal. Maluf (2010, p.29) enfatiza que “já não se admite falar sobre política pública no Brasil sem participação social. Isto foi traduzido com a construção de espaços de participação, concertação social e de coordenação com ações da sociedade”. A abertura democrática e o fortalecimento da sociedade civil brasileira, aliados à vontade política do governo brasileiro a partir de 2003, foram determinantes para a construção de políticas públicas específicas e transversais de garantia de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil possui um marco jurídico suficiente, estabelecido pelos Tratados Internacionais de Direitos Humanos dos quais é signatário, pela Constituição Federal e a Legislação Infraconstitucional referente ao DHAA. Cabe, ainda, considerar-se o arcabouço processual civil que confere a necessária instrumentalidade para a postulação jurídica, por meio de ações coletivas e procedimentos correlatos, por parte das populações que se sentem violadas. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu a instituições públicas, como o Ministério Público, a legitimidade constitucional para fins de atuação na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, máxime pelo seu espectro de conformação, cujas violações podem caracterizar-se como direitos difusos e coletivos ou individuais homogêneos. Por seu perfil, o acompanhamento das políticas públicas pelo Sistema de Justiça, sob seu aspecto de efetividade e conformidade com a Constituição Federal, com o fito de promover a garantia substancial dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, incumbe à referida instituição. O Ministério Público, ademais de sua capacitação para resolução amigável de conflitos por meio dos TACs, possui características de acionabilidade que o habilitam ao

encaminhamento de demandas constitucionais da sociedade civil ao Poder Judiciário. Trata-se de Instituição desenhada no pacto social de 1988, que possui um mandato constitucional que independe da vontade subjetiva de alguns de seus membros, e que deve estar a serviço dos direitos fundamentais sociais e das garantias democráticas, sendo este campo fértil para o exercício do controle social.

A conformação do marco legal do DHAA inicia no seio da sociedade civil. O papel por esta desempenhado foi substancial para a solidificação de um marco legal nos moldes preconizados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (1966), na esteira do Comentário Geral nº 12 e das Diretrizes Voluntárias da FAO para a Realização do DHAA. A proposta que culminou com o advento da Lei nº 11.346/2006 que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional surgiu das resoluções da 2.^a Conferência Nacional de SAN. E a inclusão expressa do DHAA entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal foi resultante de longa e profícua mobilização social.

Para além da construção das políticas públicas de SAN e da essencial indução ao estabelecimento de um marco legal, observa-se que a pressão e o controle social da sociedade civil operaram em larga escala junto aos Poderes Executivo (políticas públicas) e Legislativo (marco legal). Mas, o Sistema de Justiça como um todo não restou impactado da mesma forma, fragilizando-se o sistema de garantias da implementação do DHAA nas modalidades quase-judicial e judicial.

A evolução da realização do DHAA no Brasil, do ponto de vista da construção de políticas públicas e do arcabouço legal, está ocorrendo a partir das contribuições da sociedade civil e desde uma compreensão dos Direitos Humanos sob o aspecto de sua indivisibilidade e interdependência. O exercício dos direitos civis e políticos, das liberdades de expressão e manifestação, da livre associação, dentre outros, configura-se como elemento fundamental para que a sociedade civil se organize legitimamente em prol da realização dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, dentre os quais se situa o DHAA.

A construção de espaços públicos de participação e diálogo da sociedade civil com o Estado, como os conselhos e as conferências, em âmbito municipal, estadual e nacional, os quais se legitimaram como formas de concertação social na construção e no monitoramento de políticas públicas, resultou da organização e da pressão popular por espaços democráticos. A consolidação desses espaços guarda estreita relação com a exigibilidade do DHAA e o acesso aos mecanismos de garantia que lhe são inerentes. A operação da exigibilidade em todos os níveis se faz necessária, como obrigação decorrente dos compromissos internacionais firmados pelos Estados e do próprio direito interno amplamente legislado.

A presente contribuição procurou demonstrar a relevância da participação e de um efetivo controle social a serem exercidos pela sociedade civil sobre o Sistema de Justiça, para fins de assegurar as garantias jurídicas, especialmente através da exigibilidade quase-judicial e judicial, inerentes ao DHAA, como forma de garantir a efetivação do dever de progressividade e a proibição de retrocessos das conquistas até

então verificadas nesse campo. Torna-se necessário, para tanto, assegurar igualmente à população o desfrute dos direitos civis e políticos próprios do Estado democrático de direito, os quais possibilitam à sociedade civil a ocupação dos espaços públicos e o exercício do controle social quanto à efetivação das garantias jurídicas conferidas ao DHAA. A implementação deste direito para todos e todas é um processo, por natureza, inacabado, que requer vigilância contínua da sociedade civil, ainda mais em tempos de desconstrução de direitos.

A trajetória da sociedade civil brasileira, aliada à adoção de políticas governamentais, até então, gradativamente constituiu-se em um paradigma internacional de luta pela realização do DHAA. Contudo, com a “alternância” na Presidência da República ocorrida em meados de 2016 iniciou-se um ciclo de retrocessos dos direitos sociais e a fome voltou a assombrar muitas famílias brasileiras que vivem na iminência do retorno do mapa da fome. Eis um macrodesafio a ser enfrentado conjuntamente de ora em diante.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**.

Madrid: Trotta, 2002.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada**. Brasília, DF: FAO, 2007.

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**.

Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da ‘participação solidária e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.121-146.

AÑON, M. J. R. Derechos humanos y obligaciones positivas. In: CALVO, G. M.; BERNUZ, B. (Orgs.). **La eficacia de los derechos sociales**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

BALESTRO FLORIANO, M. V. **A implementação do direito humano à alimentação adequada no Brasil**. 348f. Tese (Doutorado) – Programa de Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Universidad de Saragoza. Saragoza, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara, 2012.

BRASIL. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4>. Acesso em: 1 out. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos. **Comentário Geral n.12**. 1998. Disponível em: <<http://www.pfdc.pgr.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Termo de ajustamento de conduta – alimentação escolar**. Procuradoria da República, Município de Arapiraca – AL. Disponível em: <<http://www.pgr.mpf.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006 e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_decreto/d7272.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública e outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

CASTRO, J. **Geografia da fome**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA).

I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: relatório. 1994.

Disponível em: <www4.planalto.gov.br/consea/eventos/confere>. Acesso em: 1 out. 2016.

CONTI, I. L. **Organizações sociais e políticas públicas**: a Inserção da Fetrat-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. 329f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

CONTI, I. L.; BALESTRO FLORIANO, M. V. Direito humano à alimentação adequada.

In: SIDEKUM, A.; WOLKMER, A. C.; RADAELLI, S. M. **Enciclopédia latino-americana dos direitos humanos**. Nova Petrópolis: Nova Harmonia, 2016. p.345-361.

COSTA, S. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

COSTA, S. M. A. Obrigações extraterritoriais e a efetivação dos direitos fundamentais.

In: ROSA, E.; CONTI, I. (Orgs.). **Direito humano à alimentação adequada no Brasil - informe 2010**. Passo Fundo: IFIBE, 2011. p.58-59.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.

In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2004. p.101-123.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil:

limites e possibilidade. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.280-297.

FERRAJOLI, L. **Derechos y garantías, la ley del más débil**. Madrid: Trotta, 2001.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO).

Plano de Ação da Cúpula de Roma, de 1996: parte introdutória. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br/index.php>. Acesso em: 1 out. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO).

Plano de Ação da Cúpula de Roma, de 1996: parte introdutória. Disponível em: <www.direitoshumanos.usp.br/index.php>. Acesso em: 1 out. 2016.

GENRO, T. Esfera pública não estatal. In: COSTA, S. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

GOLAY, C. **Direito à alimentação e acesso à justiça:** exemplos em nível nacional, regional e internacional. Roma: FAO, 2010.

MALUF, R. Panorama brasileiro da situação da realização do DHAA: principais avanços e desafios: a perspectiva da sociedade civil. In: AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional:** relatório final. Brasília: FAO, 2010. p.29-39.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos humanos - 1948.** Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto internacional dos direitos econômicos sociais e culturais.** Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/pacto1.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PORTUGAL. Comissão Nacional das Nações. **Pacto dos direitos civis e políticos.** 1966. Disponível em: <<http://www.cne.pt/sites/dl/2.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

SAURA, E. J. La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales. **Papeles el Tiempo de los Derechos**, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya: HURI-AGE, Consolider-Ingenio, n.2, 2011.

SCHUTTER, O. A realização do direito humano à alimentação adequada hoje. In: AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional:** relatório final. Brasília: FAO, 2010.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil:** uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

VALENTE, S. L. **Direito humano à alimentação, desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

ZIEGLER, J. **Destruição em massa:** geopolítica da fome. São Paulo: Cortez, 2013.