

O PNAE E A POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS ALAGOANOS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PACTO FEDERATIVO

THE PNAE AND THE PUBLIC POLICY FOR THE PROMOTION OF FAMILY FARMING IN MUNICIPALITIES IN ALAGOAS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE FEDERATIVE PACT

* Juiz de Direito do Estado de São Paulo. Doutorando e mestre em Direito pela UNAERP. Professor de cursos de graduação e de pós-graduação da UNIP e da UNAERP. Coordenador da Especialização em Direito Civil e Processo Civil da UNAERP. Membro do grupo de pesquisa em Direito Constitucional e do Conselho Consultivo da Brazilian Research and Studies Journal, da University of Würzburg, Campus Hubland Nord, Würzburg, da Alemanha, vinculados ao Brazilian Research and Studies Center (BraS). E-mail: cenetto32@gmail.com

**Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Docente de cursos de graduação da Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos/MG, do Instituto Taquaritinguense de Ensino Superior - ITES, além dos cursos de graduação e pós-graduação lato sensu do Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto/SP e da Faculdade Metropolitana do Estado de São Paulo, FAMEESP. Advogado. E-mail: dhnunes@hotmail.com

***Mestranda em Ciências Sociais e graduada em Administração Pública na Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, Araraquara, São Paulo, Brasil. Bolsista CAPES. E-mail: isinha_mattos@hotmail.com

Carlos Eduardo Montes Netto*
Danilo Henrique Nunes**
Isabella Mattos***

Como citar: MONTES NETTO, Carlos Eduardo; NUNES, Danilo Henrique; MATTOS, Isabella. O PNAE e a política pública de fomento da agricultura familiar em municípios alagoanos: uma análise sob a ótica do pacto federativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 140, abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2024.v19.n1.45214>

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar possui diretrizes intersetoriais que fomentam o fortalecimento da agricultura familiar e incentivam as economias locais. Considerou-se para o presente trabalho a obrigatoriedade da destinação de no mínimo 30% dos recursos para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. O objetivo da pesquisa é analisar essa política pública, as suas diretrizes no combate à fome e a sua forma de cumprimento, sob a ótica do pacto federativo. Foi realizada uma pesquisa quantitativa baseada na revisão de literatura e documental, com base nos dados coletados na plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Censo Agropecuário do ano de 2017. Selecionouse, representativamente, uma amostra de vinte municípios alagoanos, cujo critério foi a quantidade, em porcentagem, de agricultores familiares, ou seja, as dez maiores e as dez menores. Inferiu-se que a diretriz do programa deixa de ser cumprida pela grande maioria dos municípios alagoanos, demonstrando possível negligência Estatal no dever/fazer dever/prestar desta política, impactando na concreção do direito social à alimentação, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos princípios que devem nortear a ordem econômica.

Palavras-chave: direito a alimentação; programa nacional de

alimentação escolar; política pública de combate à fome; agricultura familiar; federalismo.

Abstract: The National School Feeding Program has intersectoral guidelines that encourage the strengthening of family farming and encourage local economies. For the present work, it was considered mandatory to allocate at least 30% of the resources for the purchase of food from family farming. The objective of the research is to analyze this public policy, its guidelines in the fight against hunger and its form of compliance, from the perspective of the federative pact. A quantitative research was carried out based on a literature and document review, based on data collected on the platform of the National Fund for the Development of Education and Agricultural Census of the year 2017. A representative sample of twenty municipalities in Alagoas was selected, whose criterion was the number, in percentage, of family farmers, that is, the ten largest and the ten smallest. It was inferred that the program's guideline is no longer complied with by the vast majority of municipalities in Alagoas, demonstrating possible State negligence in the duty/do duty/providing of this policy, impacting on the realization of the social right to food, of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil and the principles that should guide the economic order.

Keywords: right to food; national school feeding program; public policy to combat hunger; family farming; federalism.

INTRODUÇÃO

Desde o início de 2020, o mundo atravessa uma das piores crises sanitária e fiscal da história da humanidade, com diversos reflexos, especialmente no que se refere à implementação e manutenção de políticas públicas visando a concreção de direitos fundamentais básicos. De acordo com relatório elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), verificou-se um agravamento dramático da fome mundial, provavelmente relacionado aos reflexos da pandemia provocada pela COVID-19, com estimativas de que 811 milhões de pessoas tenham enfrentado a fome em 2020 (UNICEF, 2021).

Além disso, ocorreu o agravamento do problema da desnutrição em todas as suas formas, atingindo especialmente as crianças, com estimativas de que mais de 149 milhões de crianças menores de 5 anos sofreram desnutrição crônica ou eram muitas baixas para sua idade, sem contar outras 45 milhões que apresentaram desnutrição aguda ou eram muito magras para a sua altura, bem como 39 milhões acima do peso, tendo a alimentação saudável se apresentado como inacessível para cerca de três bilhões de adultos e crianças ao redor do mundo (UNICEF, 2021).

No Brasil, de acordo com levantamento realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), a fome tem avançado e atingiu, em dois anos, mais 9 milhões de pessoas, totalizando 19,1 milhões de indivíduos, que representam cerca de 9% da população brasileira (Rocha, 2021).

Assim, o objetivo da pesquisa é analisar a política pública, as suas diretrizes no combate à fome e a forma como estas diretrizes são cumpridas nos municípios alagoanos selecionados neste estudo, sob a ótica do pacto federativo, mediante a existência de política pública de Programa Nacional de Alimentação Escolar. Foi realizada uma pesquisa quantitativa baseada na revisão de literatura e documental, com base nos dados coletados na plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Censo Agropecuário do ano de 2017.

Com relação aos direitos prestacionais, como a educação, a alimentação, a segurança, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, Canotilho (2003) assenta que eles conferem aos particulares que não possuem meios financeiros o direito de obter algo do Estado. O autor destaca que esses direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva que vincula os poderes públicos que têm o dever de adotar políticas sociais ativas visando a sua concreção.

A propósito, Dimoulis e Martins (2007, p. 93) observam que “[...] muitos direitos garantidos nas partes da Constituição dedicadas aos direitos sociais e tratados pela doutrina como tais são, em verdade, direitos de resistência na ótica da classificação sistemática de Jellinek”, devendo ser destacado que a “luta contra a pobreza é, antes de tudo, a luta pela liberdade e autodeterminação dos Homens e de todos os Homens, o que é um dos sustentáculos do próprio neoliberalismo e economia de mercado” (Sayeg; Balera, 2018, p. 378). Nesta senda, Sarmento (2019) a democracia não se resume à realização periódica de eleições, considerando que para que a participação dos cidadãos possa ser efetiva é necessário que eles possuem condições materiais

mínimas para participar do “autogoverno popular”, o que pode ser comprometido, por exemplo, pelo baixo grau de instrução ou pela situação de miséria ou penúria, que coloca esses indivíduos em relações de dependência material de terceiros mais poderosos, afetando a sua liberdade de decisão na esfera política.

Além da sua importância no combate à fome e na efetivação do direito social à alimentação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possui ainda diretrizes intersetoriais ao fomentar o fortalecimento da agricultura familiar e incentivar as economias locais, com a obrigatoriedade da destinação dos recursos para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, com potencial para contribuir com a consecução de todos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), como: i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); ii) a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II); iii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e iv) a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação (Brasil, 1988).

O PNAE ainda pode representar um importante instrumento de consecução dos fins almejados pela ordem econômica na CRFB/88, que objetiva assegurar a todos uma “existência digna” (art. 170, *caput*), observando a função social da propriedade (art. 170, III), visando ainda a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII) e o pleno emprego (art. 170, VIII) (Brasil, 1988).

Nessa perspectiva, a pesquisa se justifica pela necessidade de analisar a execução do PNAE no estado de Alagoas, enquanto política pública e sob a ótica do pacto federativo, ante a sua relevância social e econômica e da escassez de estudos específicos sobre o assunto. Diante do objetivo pretendido, realizou-se uma pesquisa quantitativa, mediante a análise dos dados coletados na plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e no Censo Agropecuário, ambos referentes ao ano de 2017, selecionando-se, representativamente, uma amostra de vinte municípios alagoanos, dentre os quais, os possuidores das dez maiores e menores porcentagens de agricultores familiares, incluindo, ainda, uma revisão de literatura e a análise documental e da jurisprudência do STF sobre o pacto federativo.

1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A importância da alimentação escolar vinculada a permanência dos estudantes nas escolas e a diminuição da fome e desnutrição infantil no país começou a ser objeto de preocupação governamental a partir de movimentos sociais das décadas de 30 e 40, perdurando até o ano de 1979, quando fora desenvolvido o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que modifica e aprimora as diretrizes da Campanha da Merenda Escolar (CME), criada pelo então presidente, Juscelino Kubitschek, em 1955, pelo Decreto nº 37.106. Conhecido popularmente por “merenda escolar” (Brasil, 1955, p. 16), o programa é administrado pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação, que é o responsável pela distribuição dos recursos financeiros para os demais entes federativos como estados, Distrito Federal e municípios.

Vale salientar, entretanto, que desde a sua criação o PNAE apresentava-se de forma centralizada, ou seja, um único órgão gerenciava, planejava e orçava os cardápios por meio de processos licitatórios e também controlava a qualidade e distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Esse cenário foi modificado a partir do ano de 1994, em que houve a descentralização político-administrativa, prevendo deste modo, a descentralização dos recursos para a execução do programa, por meio da Lei nº 8.913/94 (Brasil, 1994), mediante celebração de convênios entre municípios e Secretarias de Educação.

A promulgação da CRFB/88 enfatiza ainda mais o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de um programa suplementar oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Outrossim, a alimentação escolar conecta-se a agricultura familiar diante das diretrizes instituídas pela Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009), que em seu art. 14 determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. Sendo, inclusive, dispensado o processo licitatório para aquisição dos produtos advindos dessas organizações, necessitando-se apenas de chamada pública.

Nesse sentido, para além do incentivo à alimentação escolar, o programa passou a apoiar e fomentar o desenvolvimento territorial sustentável diante da compra de alimentos diversificados e sazonais produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar. Desse modo, o programa projetava-se na intersectorialidade visando para além do emprego da alimentação saudável e adequada na educação básica pública como também mantendo e priorizando as tradições, culturas e hábitos alimentares locais. Assim, essa conexão transforma a alimentação dos alunos da rede pública à medida em que viabiliza alimentos saudáveis com vínculos regionais.

Conforme observa Niebuhr (2018), a valorização da produção local e regional de alimentos atende a questões de ordem ecológicas, econômicas, sociais, culturais e de saúde pública, estreitando as relações existentes entre os meios urbanos e rural.

Hodiernamente, o encontro da agricultura familiar ao programa foi regulamentado e atualizado pela Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020 (Brasil, 2020), que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Com base na normativa supracitada, ficam estabelecidas algumas alterações na seleção dos projetos de vendas de agricultores e empreendimentos rurais familiares locais dificultando as margens da não utilização desse tipo de aquisição, de modo que quando as Entidades Executoras não obtiverem as quantidades necessárias de produtos oriundos de agricultores familiares locais, estas deverão ser complementadas com propostas de produtores das regiões geográficas imediatas, regiões geográficas intermediárias, do estado e do país, nesta ordem de prioridade, ou seja, devendo-se

obrigatoriamente cumprir com a exigência de do mínimo de 30% dos recursos serem destinados a estes produtores.

A Resolução também preza pelo cumprimento das diretrizes impondo algumas sanções àqueles que não as seguirem, centralizando-se o presente trabalho no disposto no art. 29, § 1º, que dispõe que o percentual de 30% não executado de acordo com o previsto será avaliado quando da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido.

Para além das sanções, o programa conta com a participação e controle da sociedade civil por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de caráter deliberativo, fiscalizador e de assessoramento. Também, de modo a acompanhá-lo o Ministério Público, o FNDE, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU), sendo destes a responsabilidade de verificação do andamento das diretrizes.

2 O FEDERALISMO

De acordo com o art. 1º, *caput* da CRFB/88 (Brasil, 1988), a República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal, assumindo a forma de um Estado Democrático de Direito que tem como fundamentos, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Schmitt (2006) define Federação como a união permanente que decorre da livre associação com um objetivo comum de autoconservação dos seus membros, por meio de uma ordenação de caráter permanente. Segundo Miranda (2019), na federação há uma associação ou união de Estados que dão origem a um no Estado que os englobará ou integrará, com a criação de todo um sistema jurídico e político-constitucional novo, sendo a estrutura federativa de sobreposição.

O autor destaca que a maior parte dos Estados do mundo adotam o modelo unitário e centralizado e que, no seio dos Estados compostos sempre se verificam os Estados unitários, sendo o Estado federal unitário no sentido de que o seu poder é uno (Miranda, 2019). Quando ao processo de formação, o que ocorreu com a federação brasileira é bem diferente da que se verificou nos Estados Unidos, diante do “espírito libertário das Treze Colônias inglesas da América” (Souto, 2019, p. 231). Nessa perspectiva:

O Estado Federal surge com o fim da Convenção Constituinte de 1787, contudo, uma outra etapa se impunha para sua efetiva implementação. Refiro-me ao dispositivo da Constituição Federal recém-elaborada que determinava sua submissão aos Estados-membros que deveriam, em votação popular, aprová-la (ratificá-la). Somente após a ratificação por 2/3 dos Estados-membros é que a Constituição dos Estados Unidos restou definitivamente aprovada (Souto, 2019, p. 231).

Antes disso, observou-se o fracasso da experiência confederativa que envolvia as 13 ex-colônias durante a independência que ocorreu em 1776 e a promulgação da Constituição em 1787

(Souto, 2019). Apontam-se como razões para o insucesso do Estado Confederado a desconfiança recíproca entre os signatários do pacto e a inexistência de instrumentos jurídicos efetivos que pudessem ensejar a adoção de uma política nacional e superar a vaidade dos governadores (Souto, 2019).

O modelo americano de federalismo é apontado como um “federalismo competitivo”, idealizado com a finalidade de evitar a tirania do governo central e manter as diferenças entre os estados membros da federação (Hermany; Camargo, 2020).

No que se refere ao Brasil, a história federativa é diversa, considerando que a primeira forma de Estado adotada pela Constituição Imperial de 1824 (Brasil, 1824) seguiu um modelo de Estado Unitário, com “perfil altamente centralizador”, caracterizado por: i) permitir ao Imperador a nomeação e remoção, de forma livre, dos Presidentes das Províncias; e ii) limitar a autonomia legislativa provincial, mesmo com relação a assuntos de interesse regional (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2015). A opção pelo modelo federalista também foi confirmada pela Constituição de 1891 (Brasil, 1891).

Realizados esses breves apontamentos, no que se refere à CRFB/88, Abboud (2019, p. 540) assenta que o pacto federativo é um “preceito constitucional que deve, necessariamente, ser resguardado em nosso ordenamento. Prova dessa afirmação é o fato de que os arts. 34, 35 e 36 da CF/1988 asseguram a possibilidade de intervenção para garantir a proteção da Federação”.

A CRFB/88 (Brasil, 1988) ainda foi além, ao incluir os Municípios como entes da Federação, sendo regidos por sua lei orgânica, que expressa a sua capacidade de auto-organização, com competência, inclusive para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II da CRFB/88).

Por outro lado, o Poder Constituinte federal tem o dever de respeitar o conteúdo essencial da autonomia dos demais entes federados, incumbindo à federação assegurar o exercício efetivo da autoridade dos demais entes federados, tendo em vista que a maioria dos Estados federais preveem matérias reservadas a cada um dos entes que a compõem (Miranda, 2019).

Com relação à educação, o art. 22 da CRFB/88 (Brasil, 1988) estabelece a competência privativa da União para legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (inciso XXIV). Constitui competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dentre outras, proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação (art. 23, V).

No plano legislativo, compete à União, aos estados federados e ao Distrito Federal legislar de forma concorrente sobre “educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (art. 24, IX). Aos municípios, por sua vez, compete a manutenção (com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados) de programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI).

Conforme se observa, em matéria direito à educação, o modelo brasileiro se assemelha ao federalismo alemão, denominado “federalismo de cooperação”, que substitui a rivalidade federalismo competitivo pela cooperação e solidariedade entre os entes federados, visando diminuir

as desigualdades e assegurar o equilíbrio (Hermany; Camargo, 2020), destacando Melo e Ramos (2021, p. 730), que diante dos efeitos da pandemia provocada pela COVID-19 “o modelo de federalismo cooperativo desenhado pela Constituição de 1988 nunca se apresentou tão necessário”, considerando que os municípios, que representam os entes políticos em maior número, quase na sua totalidade, são os mais vulneráveis na relação interfederativa.

Desta forma, em que pese o relevante papel dos municípios na implementação do programa nacional de alimentação escolar, considerando a sua competência para estabelecer programas de educação infantil e de ensino fundamental, não se pode ignorar que constitui dever da União e dos Estados prestar a necessária “cooperação técnica e financeira” para a consecução desse objetivo, especialmente em localidades com menor poder aquisitivo e com dificuldades de assegurar a concreção desse direito social.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

A efetivação dos direitos sociais percorreu e ainda tem um longo caminho a seguir, especialmente se consideramos o que foi idealizado pelo Legislador Constituinte de 1988, que estabeleceu uma série de direitos e garantias fundamentais, muitos deles classificados como direitos sociais, que demandam a adoção de prestações positivas por parte do Poder Público.

Com relação ao contexto histórico, Miranda (2018, p. 37), aponta que a consolidação dos direitos sociais é fruto de um movimento ocorrido nos últimos 100 anos “em ondas sucessivas e, em alguns casos, com refluxos”. Na Europa, o seu desenvolvimento foi marcante no período compreendido entre 1945 a 1990, com a concessão de abonos familiares, de benefícios de segurança social, a garantia de acesso a serviços de saúde e de educação (Miranda, 2018).

Nessa perspectiva, Miranda (2018) ressalta os avanços ocorridos no Brasil nos últimos anos, considerando que a situação varia bastante nos demais países da América Latina e, em quase todos os países asiáticos e africanos o Estado Social representa muito mais uma aspiração do que uma realidade.

De acordo com Tavares (2018), a CRFB/88 inaugurou uma nova concepção socioeconômica visando promover a transformação social da nossa sociedade, dependendo o sucesso desse pacto social constitucional da atuação da sociedade e das instituições, especialmente do Poder Público, a quem cabe colocar em prática o que será feito e como será feito (Hernández; Montiel, 2019).

Tavares (2018, p. 110-111), destaca que, em que pesem os significativos avanços normativos ocorridos, a realidade atual é que muitos dos direitos sociais soam como “meras promessas constitucionais”, verificando-se no país uma prática de “bloqueio” desses direitos por interesses “superiores” do poder econômico, promovendo-se a perpetuação de relações de dominação social “dissimuladas, assimétricas e estagnadoras que impedem um real avanço democrático e um adequado desenvolvimento socioeconômico do país”.

Piovesan, Quixadá e Fukunaga (2018, p. 245) salientam que o valor da dignidade humana

foi elevado a princípio fundamental pela CRFB/88, constituindo um “núcleo básico e informador do ordenamento jurídico brasileiro, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão do sistema constitucional instaurado em 1988”.

A propósito, Barroso (2012, p. 72), afirma que a dignidade humana representa um consenso ético essencial no mundo ocidental, mas mesmo assim, nenhum documento jurídico nacional ou estrangeiro se dignou a tentar oferecer uma definição para o termo “deixando o significado intrínseco da dignidade humana para o entendimento “intuitivo”.

O autor ressalta que há uma relação íntima entre a dignidade humana e os direitos humanos “como as duas faces de uma mesma moeda ou, para usar uma imagem comum, as duas faces de Jano” (Barroso, 2012, p. 75).

Segundo Sarlet (2007, p. 87), a dignidade humana na condição de valor fundamental “exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões”, de modo que “sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade”.

No que se refere à adoção e à manutenção de políticas públicas, a dignidade humana apresenta como elemento o valor comunitário, também denominado de elemento social da dignidade, que impõe o dever do Estado e da comunidade de estabelecer metas coletivas visando, dentre outros objetivos, a proteção dos direitos fundamentais de terceiros (Barroso, 2012), especialmente no que se refere à proteção do mínimo existencial, que segundo Sarmento (2019) corresponde à absoluta rejeição da “filosofia social-darwinista”, impondo o entendimento de que o Estado e a sociedade possuem o dever moral e jurídico de fornecer as condições materiais básicas aos necessitados que não possuem meios para se sustentar.

Entretanto, observa-se que a teoria do mínimo existencial é objeto de críticas no Brasil, considerando que, de acordo com a CRFB/88, uma ordem constitucional justa deveria visar a promoção da justiça social e não apenas “se contentar com a garantia do mínimo existencial para aplacar a miséria”, utilizando “as armas da Constituição para transformar o *status quo*, buscando muito mais do que a simples garantia das condições mínimas de subsistência para os miseráveis” (Sarmento, 2019, p. 209).

Nesse sentido, Mendes, Coelho e Branco (2002), assentam que os direitos prestacionais encontraram uma receptividade inédita na CRFB/88, que resultou na abertura de um capítulo específico dedicado aos direitos sociais, além da previsão de vários outros direitos a prestações ao longo do texto constitucional.

Na lição de Canotilho (2003), o direito à “segurança social”, bem como a outros direitos sociais, a exemplo da educação, impõem a adoção de uma “*política de solidariedade social*”, considerando que os direitos sociais são efetivados por meio de políticas públicas baseadas no princípio básico e estrutural da solidariedade social. O autor defini a política de solidariedade social como:

[...] o conjunto de dinâmicas político-sociais através das quais a comunidade política (Estado, organizações sociais, instituições particulares de solidariedade

social e, agora, a Comunidade Europeia) gera, cria e implementa proteções institucionalizadas no âmbito econômico, social e cultural como, por exemplo, o sistema de segurança social, o sistema de pensões de velhice e invalidez, o sistema de creches e jardins-de-infância, o sistema de apoio à terceira idade, o sistema de protecção à juventude, o sistema de protecção de deficientes e incapacitados (Canotilho, 2003, p. 518-519).

Segundo Barcellos (2008, p. 112) o conceito de políticas públicas é “[...] bastante abrangente que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas”.

A autora destaca que a adoção de um “conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade” (Barcellos, 2008, p. 112), muito embora a edição de uma lei criando uma política pública de determinado direito, por si só, representa apenas um importante ponto de partida para a sua efetivação, tendo em vista que a transformação da realidade não ocorrerá “magicamente à expedição da norma” (Barcellos, 2018, p. 438).

Com relação especificamente ao estabelecimento de políticas públicas visando a efetivação de direitos fundamentais, Barcellos (2008) aponta a consolidação de alguns axiomas teóricos que já se incorporaram à prática jurídica, como: i) a normatividade das disposições constitucionais, que inclusive desfrutam uma superioridade hierárquica no ordenamento jurídico; ii) o status diferenciado dos direitos fundamentais, em razão da centralidade do homem e da sua dignidade; e iii) a submissão dos poderes públicos à Constituição, em decorrência da adoção de um modelo de Estado de Direito, que limita o exercício do poder político e estabelece vinculações mínimas aos agentes políticos, notadamente no que se refere à concreção de direitos fundamentais.

Desta forma, todos os atos praticados pelo Poder Público, independentemente do ente federado e qualquer que seja o caso ou circunstância, devem sempre visar a concreção dos direitos sociais previstos na CRFB/88, notadamente aqueles mais essenciais, como é o caso do direito social à alimentação.

4 ANÁLISE DO FOMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DE ALAGOAS/AL BEM COMO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A diretriz instituída pela Lei nº 11.947 de 2009 estabelece a conexão e a intersetorialidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar, vinculando a destinação de no mínimo 30% dos recursos repassados a estados, municípios e Distrito Federal a agricultores familiares (Brasil, 2009). Diante disso, por meio da pesquisa quantitativa buscou-se analisar os dados coletados na plataforma do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e no Censo Agropecuário, ambos

referentes ao ano de 2017, com foco no estado de Alagoas.

A escolha do estado não fora aleatória, Alagoas é conhecido por ser um dos grandes fomentadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar como também por conter alta representatividade de agricultores familiares. Para tanto, utilizou-se a amostra de vinte (20) municípios sendo esses possuidores dos dez maiores e dez menores percentuais de estabelecimentos agropecuários classificados como Agricultura Familiar em relação ao total de estabelecimentos agropecuários no município.

Nesse sentido, Alagoas apresenta um total de 102 municípios (IBGE, 2010) tendo a amostra utilizada para a presente pesquisa uma representação de aproximadamente vinte por cento (20%). A técnica amostral utilizada foi a probabilística por conglomerados, ou seja, selecionou-se dois grupos a partir de suas características distintas de percentuais de estabelecimentos agropecuários e dentro de cada grupo esse valor não se apresenta com tanta margem de diferença.

A partir da amostragem representativa, buscou-se identificar os dados dos municípios e relacioná-los com respectivos recursos destinados à agricultura familiar, como ilustrado pelas tabelas I e II. A tabela I infere os dez municípios alagoanos que mais possuem percentual de estabelecimentos classificados como agricultores familiares; a partir da terceira coluna tem-se os recursos destinados aos municípios, o recurso repassado para os estabelecimentos de agricultura familiar e a última coluna representa em porcentagem esse repasse.

De maneira similar, a tabela II correlaciona os dez municípios alagoanos que menos possuem percentual desses estabelecimentos.

Tabela 1 – Municípios representantes das dez maiores porcentagens quantitativas de agricultores familiares e suas respectivas informações.

OS 10 MUNICÍPIOS DO ALAGOAS COM MAIORES PORCENTAGENS DE AGRICULTURA FAMILIAR				
MUNICÍPIOS	% de Agricultores Familiares	Recursos do PNAE	Recursos destinados à Agricultura Familiar	% da A.F no PNAE
Jundiá	90,67	R\$ 117.837,00	R\$ 59.117,30	50,17
São José da Tapera	91,25	R\$ 786.302,00	R\$ 261.102,59	33,21
Girau do Ponciano	91,4	R\$ 810.130,00	R\$ 0,00	0
São Brás	91,65	R\$ 115.432,00	R\$ 34.529,03	29,91
Olho d'Água do Casado	92,1	R\$ 165.976,00	R\$ 48.201,91	29,04
Traipu	93,61	R\$ 475.220,80	R\$ 93.332,60	19,64
Monteirópolis	94,3	R\$ 163.496,00	R\$ 56.419,08	35,73
Porto Real do Colégio	94,62	R\$ 266.106,00	R\$ 64.548,90	24,08
Belo Monte	96,59	R\$ 166.080,00	R\$ 38.158,00	22,98
Campo Grande	96,62	R\$ 233.316,00	R\$ 17.465,20	7,49

Fonte: Elaboração Própria. Dados coletados na plataforma do FNDE (Brasil, 2017) e pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

Tanto na tabela acima como na tabela abaixo, há demonstração em suas colunas da direita para a esquerda os dez municípios selecionados por meio do critério escolhido, a saber, as porcentagens de agricultores familiares existentes em cada município, além dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar destinados a cada um deles, o valor que cada município destina aos agricultores familiares e por fim esse valor em porcentagem.

Tabela 2 – Municípios representantes das dez menores porcentagens quantitativas de agricultores familiares e suas respectivas informações.

OS 10 MUNICÍPIOS DO ALAGOAS COM MENORES PORCENTAGENS DE AGRICULTURA FAMILIAR				
MUNICÍPIOS	% de Agricultores Familiares	Recurso do PNAE	Recurso destinado a Agricultura Familiar	% da A.F no PNAE
Santa Luzia do Norte	15,79	R\$ 205.476,00	R\$ 0,00	0
Barra de Santo Antônio	26,66	R\$ 518.231,20	R\$ 97.655,70	18,84
Maceió	38,64	R\$ 4.426.424,00	R\$ 209.087,96	4,72
Coqueiro Seco	46,34	R\$ 184.727,20	R\$ 0,00	0
Pilar	46,89	R\$ 517.440,00	R\$ 141.088,77	27,27
Marechal Deodoro	47,52	R\$ 965.770,87	R\$ 226.671,00	23,47
Satuba	47,82	R\$ 244.000,00	R\$ 68.014,94	27,87
São Miguel dos Campos	51,35	R\$ 515.960,00	R\$ 275.910,49	30,12
São José da Laje	57,02	R\$ 425.560,00	R\$ 80.619,38	18,94
Branquinha	58,75	R\$ 378.514,40	R\$ 0,00	0

Fonte: Elaboração Própria. Dados coletados na plataforma do FNDE (Brasil, 2017) e pelo Censo Agropecuário (IBGE, 2017).

A noção extraída de ambas demonstra a relevância do direito fundamental à alimentação na consagração do metaprincípio da dignidade da pessoa humana, inserto no art. 1º, III, da CRFB/88. Häberle (2009, p. 89) afirma:

A dupla direção protetiva da cláusula da dignidade humana significa: ela é um direito público subjetivo, direito fundamental do indivíduo contra o Estado (e contra a sociedade) e ela é, ao mesmo tempo, um encargo constitucional endereçado ao Estado, no sentido de um dever de proteger o indivíduo em sua dignidade humana em face da sociedade (ou de seus grupos). O Estado deve criar as condições para levar isso a cabo, de tal sorte que a dignidade humana não seja violada por terceiros (integrantes da sociedade). Esse dever constitucional pode ser cumprido classicamente, portanto jurídico-defensivamente, mas também pode ser desempenhado jurídico-prestacionalmente; ele pode ser realizado por caminhos jurídico-materiais e por vias processuais (no sentido de um status activus processualis), bem como por meios ideais e materiais.

Uma constatação importante deve ser realizada ante o exposto até o presente momento sobre os as pessoas em situação de fome e a tutela material deste direito: no plano internacional, há o reconhecimento das questões envolvendo desigualdade e vulnerabilidade entre pessoas e grupos distintos decorrentes de situação de fome, não sendo um aspecto exclusivo da realidade social brasileira.

Seria equivocado pensar, nesse sentido, que o Brasil apenas apresenta tais desigualdades por se tratar de um país emergente, já que, mesmo em países desenvolvidos como os Estados Unidos, é possível verificar a desigualdade e a vulnerabilidade como problemas usuais em função dos arranjos sociais predominantes, não obstante a existência de constituições e legislações baseadas em ideais democráticos, pautados pela dignidade da pessoa humana, pela igualdade e por outros fatores comuns na defesa intransigente dos Direitos Humanos.

A primeira grande cristalização internacional do pensamento jurídico em matéria de direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, adotada em 1948, após os horrores da II Guerra Mundial. A Declaração consagra o direito humano à alimentação no contexto do direito a um padrão de vida adequado.

O PNAE ainda pode representar um importante instrumento de consecução dos fins almejados pela ordem econômica na CRFB/88 (Brasil, 1988), que objetiva assegurar a todos uma “existência digna” (art. 170, *caput*), observando a função social da propriedade (art. 170, III), visando ainda a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII) e o pleno emprego (art. 170, VIII).

Além da sua importância no combate à fome e na efetivação do direito social à alimentação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possui ainda diretrizes intersetoriais ao fomentar o fortalecimento da agricultura familiar e incentivar as economias locais, com a obrigatoriedade da destinação dos recursos para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, com potencial para contribuir com a consecução de todos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), como: i) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); ii) a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II); iii) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e iv) a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação.

Foram compilados e analisados dados com a finalidade de obter informações que possibilitassem trazer resultados quantitativos para a pesquisa, para que esses embasassem a relação entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento territorial local por meio da aquisição de alimentos por meio da agricultura familiar, como determina o instrumento regulador. Sob essa perspectiva, apesar do disposto na Lei nº 11.947 de 2009, que obriga a destinação de no mínimo 30% dos recursos repassados aos municípios pelo PNAE à aquisição de alimentos advindos de estabelecimentos de agricultores familiares, verificou que a maioria dos municípios alagoanos analisados não cumprem essa diretriz.

A tabela I demonstra que dentre os dez municípios que mais possuem percentual de estabelecimentos de agricultura familiar apenas três deles destinam 30% ou mais do total de recursos a esses produtores, são eles: o município de Jundiá com 50,17%; o município de São José da Tapera com 33,21% e o município de Monteirópolis com 35,73%. Neste cenário, não obstante a agricultura familiar no município componha a grande maioria dos estabelecimentos, 90% ou mais, os mesmos não são fomentados pela própria gestão local que é a responsável por incentivar e auxiliar na inclusão desses produtores no programa. Além disso, ainda diante da análise da tabela I destaca-se o município de Girau do Ponciano que apesar de conter 91,4% de estabelecimentos que representam a agricultura familiar, no ano de 2017, nenhum recurso do PNAE foi destinado a eles.

Com relação a tabela II, que representa os dez municípios com menores percentuais de

1 Art. 25.1: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

estabelecimentos de agricultura familiar, os resultados não são diferentes, apenas o município de São Miguel dos Campos esteve de acordo com a diretriz com 30,12% dos recursos destinados à compra de alimentos de agricultores familiares locais. Ainda, destaca-se que, dentre estes municípios, três deixaram de destinar recursos do PNAE a agricultores familiares: Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco e Branquinha. Vale destacar que todos os municípios, mesmos os que contêm os menores percentuais possuem estabelecimentos de agricultores familiares, o que confirma mais uma vez que de alguma forma a problemática não está na existência ou não de agricultura familiar e nem mesmo da quantidade destes estabelecimentos, mas sim da inclusão nas agendas locais de incentivos e fomentos a esses.

Os dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil (Penssan, 2022) publicado em Junho de 2022 que divulgou informações sobre segurança alimentar por Estado-membro da federação mais o Distrito Federal, informou que proporção de alagoanos famintos é duas vezes a média nacional, qual seja, 15,5%.

O relatório aponta ainda que houve evolução no quadro da fome no país – ainda que negligenciada pelos Governos Federal e Estaduais já que em 2018, 5,8% dos brasileiros passavam fome. Em 2020, essa parcela subiu para 9% e, em 2022, chegou aos atuais 15,5%, que representam 33 milhões de brasileiros.

No ranking da fome, a insegurança alimentar grave do Alagoas é seguida daquela do Piauí com 34,3%; Amapá com 32%; Pará com indicador de 30%; Sergipe com índice de 30% e, por fim, Maranhão com 29,9%.

Já abaixo da média nacional estão os Estados de Santa Catarina com 4,6%; Minas Gerais com 8,2%; Espírito Santo com indicador de 8,2%; Paraná, na região Sul do país com 8,6%; e, finalmente, Mato Grosso do Sul na região Centro-Oeste com 9,4%.

Os dados do relatório foram colhidos a partir de entrevistas em 12.745 domicílios, em áreas urbanas e rurais, entre abril de 2021 e abril de 2022.

Outro dado extraído do relatório que é bastante relevante é que a fome está diretamente associada ao endividamento das famílias, especialmente no período pandêmico, assim, os estados-membros das regiões Norte e do Nordeste têm maior número em porcentagem. O destaque, infelizmente, fica por conta de Alagoas com indicador de 57,5% das famílias.

Ressalta-se, ainda, a relevância das políticas públicas de comercialização e segurança alimentar para a sobrevivência da categoria “agricultoras(es) familiares”, cumprindo com a premissa de que as políticas públicas devem com base na realidade social buscar contribuir para a superação das desigualdades (Gonçalves, 2013).

O direito humano à alimentação adequada, doravante chamado de DHAA, é indispensável para a sobrevivência, sendo considerado internacionalmente como pré-requisito para a realização de outros direitos. Ele é reconhecido desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948). Além disso, compõe o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado em 1966 (ONU, 1966) e ratificado em 1992, internalizado por meio do Decreto federal nº 591, de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992).

A base legal nacional associada ao DHAA inicia com a CRFB/88 que entendeu a saúde como um direito social, tanto no caput do art. 6º como como pilar da seguridade social, dos arts. 196 a 200, sendo sistema não contributivo e atendendo aos brasileiros e estrangeiros em trânsito e residentes no país.

Contudo, não obstante estar previsto na CFRB/88, na Lei federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Brasil, 1990), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, a alimentação foi tratada como uma das condicionantes da efetivação do direito à saúde.

Assim, nos termos do art. 3º, os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Ou seja, como norma programática que é a referida Lei, a alimentação ganha contornos de saúde pública e a questão da fome, relevância quando tratada pelos entes federativos como prioridade, seja por meio de ações estatais, seja por meio de parcerias e iniciativas com a sociedade civil.

O DHAA implica em duas dimensões indivisíveis, de estar livre da fome e em ter acesso à alimentação adequada. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.

O DHAA não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos.

O termo adequada envolve diferentes aspectos, são eles: diversidade; qualidade sanitária; adequação nutricional; alimentos livres de contaminantes, agrotóxicos e organismos geneticamente modificados; acesso a recursos financeiros ou a recursos naturais, como a terra e água; respeito e valorização da cultura alimentar regional; acesso a informação; e realização de outros direitos (Leão; Recine, 2011).

A legislação federal que respalda o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, [2021]) é:

a) Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências;

b) Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007: Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA);

c) Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007: Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);

d) Decreto nº 10.713, de 07 de junho de 2021: Dispõe, no âmbito do Sistema Nacional

de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sobre a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);

e) Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010: Altera o artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social;

f) Decreto no 7.272, de 25 de agosto de 2010: Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências;

g) Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: O Plano é um instrumento construído de forma participativa, que envolve diferentes setores e políticas públicas, tendo como objetivo o planejamento, a gestão e a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Logo, é impossível falar em desenvolvimento nacional sem a promoção efetiva da cidadania e do combate à fome, especialmente nas localidades em que há mais vulnerabilidade em razão da má-distribuição de renda, além de buscar concretizar a dignidade, a saúde e a qualidade de vida de seus cidadãos, resultando em economia na saúde, com impacto claro nos orçamentos nacional, estaduais e municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos dados bem como da fundamentação teórica estabelecida o presente trabalho possibilitou algumas reflexões específicas e mais amplas no que tange à temática. Especificamente, evidenciou-se que o desenvolvimento territorial, para além da abordagem de programas nacionais e do modelo de federalismo cooperativo desenhado pela CRFB/88, notadamente no que se refere ao direito à educação, incluindo a alimentação escolar, deve ser fomentado pela gestão local, pois caso contrário há o surgimento de lacunas que fazem com o que os objetivos e diretrizes de políticas públicas fiquem à margem da deriva, como no caso da diretriz analisada, na qual mesmo entre os dez municípios que mais possuem percentual de estabelecimentos de agricultura familiar, apenas três deles destinam 30% ou mais do total de recursos a esses produtores rurais locais, destacando-se a situação de Girau do Ponciano que, apesar de 91,4% dos estabelecimentos se enquadrarem como de agricultura familiar, no ano de 2017, nenhum recurso do PNAE foi destinado a eles.

O objetivo da pesquisa se confirma com a exostência da política pública de alimentação em consagração ao art. 6, caput, da CRFB/88, contudo, com a possibilidade de sua ineficácia, inviabilizando o desenvolvimento humano a partir desta necessidade, qual seja, a de alimentação adequada em consagração ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Diante da exposição teórica no desenvolvimento do artigo percebe-se que o modelo

brasileiro de federalismo é o chamado “federalismo de cooperação”, em termos simples, tem-se a solidariedade entre os entes federados cujo principal propósito é minimizar das diferenças entre eles e assegurar o equilíbrio. Ao considerar as políticas sociais isso se representa ainda mais emergente visto que ao considerar a representatividade numérica dos municípios atrelada as inúmeras fragilidades de recursos que os mesmos apresentam, acabam sendo os mais vulneráveis na relação interfederativa ao mesmo tempo em que são os maiores efetores das implementações das políticas nacionais. Por esse e outros motivos, resolveu-se identificar por meio dos dados quantitativos a PNAE e compreender por meio da análise numérica a correspondência entre uma política nacional e a sua implementação de fato.

Em uma visão mais amplificada da análise, pode-se afirmar que o descumprimento da diretriz ocasiona fragilidades na concretude de direitos sociais, em especial, à alimentação, também, impactando negativamente nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e nos princípios que devem nortear a ordem econômica, como a redução das desigualdades regionais e sociais, previstos na CRFB/88.

Por fim, a presente pesquisa baseou-se em uma análise quantitativa dos dados coletados possibilitando dessa forma que futuros trabalhos possam fazer projeções mais profundas vinculadas a uma análise qualitativa da temática e da população estudada visando compreender a execução do programa e o fomento do desenvolvimento local a partir de outros espectros. Ainda, afirma-se que diante do que fora apresentado nesse artigo, a temática envolvida é de extrema relevância para o contexto científico e também para que surjam projetos que visem auxiliar a implementação da PNAE e também incentivar a agricultura familiar como uma excelente estratégia de ampliação de empregos e da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. **30 anos da constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões**. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves (coord.). **Constituição federal 30 anos**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. (Constituição [1891]). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**

de 24 de fevereiro de 1891. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em congresso constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. [Constituição [1824]]. **Constituição política do imperio do Brazil de 25 de março de 1824.** Manda observar a constituição política do imperio, oferecida e jurada por sua magestade o imperador. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da merenda escolar. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992.** Atos internacionais. pacto internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae>. Acesso: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica; altera as leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da medida provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994.** Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18913.htm. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF: O Ministério, [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/desenvolvimento-social/inclusao-social-e-produtiva-rural/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 1 mar. 2021.

BRASIL. Resolução n. 06, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do programa nacional de alimentação escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 89, p. 38, 12 maio 2020.

Disponível em: <https://cecanesc.paginas.ufsc.br/files/2020/05/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-6-DE-8-DE-MAIO-DE-2020-RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-6-DE-8-DE-MAIO-DE-2020-DOU-Imprensa-Nacional.pdf>. Acesso: 29 nov. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GONÇALVES, Maria da Graça M. **Psicologia, subjetividade e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2013.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Dimensões da dignidade**: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

HERMANY, Ricardo; CAMARGO, Daniela Arguilar. O sistema de equalização financeira da Alemanha, *finanzausgleich*, e as potencialidades de referenciar um federalismo cooperativo e municipalista no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 768-805, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.40058>.

HERNÁNDEZ, Alejandro Moctezuma; MONTIEL, Luis Enrique Concepción. Proceso de institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en materia laboral en México. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 138-174, 2019. DOI 10.12957/rdc.2019.37952.

IBGE. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 1 mar. 2024.

IBGE. **Indicadores municipais**: censo agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://mapasinterativos.ibge.gov.br/agrocompara/dados/def_indicadores.pdf. Acesso em: 6 dez. 2021.

LEÃO, Marília M.; RECINE, Elisabetta. O direito humano à alimentação adequada. *In*: TADDEI, José Augusto; LANG, Regina Maria Ferreira; LONGO-SILVA, Giovana; TOLONI, Maysa Helena de Aguiar; VEGA, Juliana Bergamo (ed.). **Nutrição em saúde pública**. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2011.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; RAMOS, Maria Raquel Firmino. COVID-19, federalismo fiscal e a crise financeira das cidades. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 729-752, 2021. DOI 10.12957/rdc.2021.56848

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Direitos fundamentais**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. A cidade e o alimento: fundamentos para a compreensão da integração dos meios urbano e rural enquanto diretriz da política urbana. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1713-1736, ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32998>

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos de 1948**. Adotada e proclamada pela assembleia geral das nações unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. New York: ONU, 1948.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**. Adotada pela resolução n. 2.200-A (XXI) da assembléia geral das nações unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. New York: ONU, 1966.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SAN. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil. Brasília, DF: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/06/seguranca-alimentar-covid-8jun-2022.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2023.

PIOVESAN, Flávia; QUIXADÁ, Leticia; FUKUNAGA, Nathália. Impacto nos direitos humanos. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves (coord.). **Constituição federal 30 anos**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2018.

ROCHA, Rayane. Fome avança e atinge 19,1 milhões de brasileiros: a fome no Brasil avançou e atingiu, em dois anos, mais 9 milhões de pessoas. **CNN Brasil**, São Paulo, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/fome-avanca-e-atinge-mais-9-milhoes-de-brasileiros-nos-ultimos-dois-anos/>. Acesso em: 11 dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SAYEG, Ricardo; BALERA, Wagner. O objetivo fundamental constitucional de erradicação da pobreza. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves (coord.). **Constituição federal 30 anos**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2018.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

SOUTO, João Carlos. **Suprema corte dos Estados Unidos**: principais decisões. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

TAVARES, André Ramos. O STF e os direitos sociais em 30 anos da constituição do Brasil. In: FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves (coord.). **Constituição federal 30 anos**. Ribeirão

Preto: Migalhas, 2018.

UNICEF - FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Relatório da ONU:** ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo: a África registrou o aumento mais significativo: é um momento crítico para o mundo, que precisa de ações urgentes para uma reversão até 2030. New York: ONU, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 8 dez. 2021.

Recebido em: 15/12/2021

Aceito em: 25/05/2023