

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
MATEUS HENRIQUE SILVA PEREIRA**

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E INOVAÇÕES DOS
ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: estudo de caso do Restaurante
Popular de Juiz de Fora Yedda Duarte Gomes**

**JUIZ DE FORA
2018**

MATEUS HENRIQUE SILVA PEREIRA

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E INOVAÇÕES DOS
ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: estudo de caso do Restaurante
Popular de Juiz de Fora Yedda Duarte Gomes**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre na Área de Concentração Direito e Inovação, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa

**JUIZ DE FORA
2018**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Silva Pereira, Mateus Henrique.
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E
INOVAÇÕES DOS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS:
estudo de caso do Restaurante Popular de Juiz de Fora Yedda
Gomes Duarte / Mateus Henrique Silva Pereira. -- 2018.
114 f.

Orientador: Leonardo Alves Corrêa
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de
Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em
Direito, 2018.

1. Alimentação. 2. Direitos Humanos. 3. Políticas Públicas. 4.
Restaurante Popular. 5. Pesquisa Empírica. I. Corrêa, Leonardo
Alves, orient. II. Título

MATEUS HENRIQUE SILVA PEREIRA

**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E INOVAÇÕES DOS
ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: estudo de caso do Restaurante
Popular de Juiz de Fora Yedda Gomes Duarte**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre na Área de Concentração Direito e Inovação, sob orientação do Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa.

PARECER DA BANCA AVALIADORA:

Aprovado

Reprovado

Juiz de Fora, ____ de _____ de 201_.

Prof. Leonardo Alves Corrêa (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marcos Vinício Chein Feres
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Samuel Pontes do Nascimento
Universidade Federal do Piauí

Esta pesquisa de dissertação está licenciada por uma licença *creative commons attribution* e será livremente disponibilizada online pelo Repositório Institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora.



Isso significa que o acesso a este exemplar eletrônico será viabilizado graças ao repositório institucional da universidade, em caráter gratuito, e que seu uso será livre para quaisquer fins lícitos, desde que devidamente atribuídos os créditos de autoria.

Para maiores informações sobre a licença, clique aqui:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>.

Para maiores informações sobre o repositório, clique aqui:
<https://repositorio.ufjf.br/jspui/>

“No mundo, o mesmo fenômeno dura um pouco mais; mas o que é a nossa duração comparada à eternidade dos tempos? Menos que a gota que peguei com a ponta de uma agulha, comparada ao espaço ilimitado que me rodeia. Sequência indefinida de animálculos no átomo que fermenta, a mesma sequência indefinida de animálculos no outro átomo que se chama Terra. Quem conhece as raças de animais que nos precederam? Quem conhece as raças de animais que sucederão às nossas? Tudo muda, tudo passa, só o todo permanece. O mundo começa e acaba incessantemente, está a cada instante no início e no fim; nunca houve outro e nunca haverá outro.”

Denis Diderot.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu pai Célio e a minha mãe Márcia que ofereceram as condições materiais e objetivas para desenvolver o presente trabalho ao longo de dois anos, confiando nas minhas escolhas e posições perante o mundo e também diante das ciências e do Direito. Junte-se a ele e a ela no fortalecimento do aspecto subjetivo, Viviane e Miriam, companheiras fiéis no apoio e afeto necessários para o desenvolvimento e conclusão deste estudo.

Agradeço também ao amigo, orientador e professor Leonardo, por dividir as incertezas, dúvidas e angústias não só referente à pesquisa, e sim a diversos aspectos da cientificidade, do ensino, da extensão e das demais perspectivas que envolvem a vida acadêmica.

Deixo minha gratidão ao Centro de Defesas dos Direitos Humanos de Juiz de Fora (CDDH-JF), entidade na qual participei por quatro anos e que vivenciei de perto o desafio da luta por uma maior justiça social e por maiores avanços civilizatórios. Seja no âmbito da institucionalidade estatal, no contato e na articulação com movimentos sociais e com as pessoas, aprendi bastante. Levo esses ensinamentos para os desafios que estão por vir. Dentro do CDDH-JF, menciono especialmente a Maris Stela, mulher acolhedora e sempre muito gentil, e ao Alan, amigo de velha data, apesar da nossa juventude. Amizade na qual dividimos nossas dúvidas, angústias e as pequenas certezas.

Sou grato ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA-JF), conselho no qual fiz parte por dois anos como representante do CDDH-JF, por permitir o acesso à documentação necessária para o desenvolvimento da pesquisa, e que mesmo diante das dificuldades impostas ao controle social, continua lutando e sendo um espaço de união entre diversos atores sociais.

Ao Projeto REAJA (Rede de estudos e ações em Justiça Alimentar) presto meu agradecimento pela oportunidade de fazer parte de sua história, na pesquisa e extensão, e também pelo fato de mudar a minha percepção sobre a alimentação.

No mais, reconheço as diversas formas de ajuda prestadas por outras pessoas, como as de minha família, amigos e amigas, colegas de turma, professores, professoras e a coordenação do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar os arranjos jurídico-institucionais referentes ao direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional. Os elementos analisados são as inovações das políticas públicas alimentares implementadas a partir de 2003, referentes à descentralização, o controle social e a participação popular. Os dados diretos analisados foram obtidos a partir de atas, memorandos e ofícios, junto à principal instituição de controle social do Município em matéria de alimentação, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora. A questão a qual o estudo deseja responder trata de como essa nova abordagem jurídica e institucional atua, analisando seus limites e possibilidades, avanços e conservações na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Em termos metodológicos, a pesquisa promove uma análise empírica e qualitativa a partir da estratégia de pesquisa do estudo de caso de uma política pública, na busca de realizar generalizações analíticas, conforme preceitua Robert Yin. O substrato teórico que guia a análise está contido nas noções de uma ideia dialética do Direito, conforme Roberto Lyra Filho. A principal conclusão é de que as inovações jurídicas institucionais promoveram avanços na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, todavia encontram certos limites nas decisões políticas, como no caso de Juiz de Fora. Dessa forma, acredita-se que as inovações jurídicas e institucionais são limitadas perante uma vontade política centralizadora, ensejando novas abordagens para a superação desse cenário.

Palavras-chave: Alimentação. Direitos Humanos. Políticas Públicas. Restaurante Popular. Pesquisa empírica.

ABSTRACT

The objective of this research is to analyze legal and institutional arrangements related to the human right to adequate food and nutritional security. The analyzed elements are the innovations of the public food policies implemented since 2003, regarding decentralization, social control and popular participation. The direct data analyzed were obtained from minutes, memorandums and official letters, together with the Municipality's main social control institution regarding nutrition, the Municipal Council for Food and Nutrition Security of Juiz de Fora. The question that the study wishes to answer deals with how this new legal and institutional approach works, analyzing its limits and possibilities, advances and preservations in guaranteeing the Human Right to Adequate Food. In methodological terms, the research promotes an empirical and qualitative analysis based on the research strategy of case study of a public policy, in the search of analytical generalizations, according to Robert Yin. The theoretical substrate which guides the analysis is contained in the notions of a dialectical idea of the Right, according to Roberto Lyra Filho. The main conclusion is that institutional legal innovations have promoted advances in guaranteeing the Human Right to Adequate Food, yet they find certain limits in political decisions, as in the case of Juiz de Fora. Thus, it is believed that legal and institutional innovations are limited to a centralizing political will, leading to new approaches to overcome this scenario.

Keywords: Food. Human rights. Public policy. Empirical research. Popular restaurant.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAISAN:** Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
- CDDH-JF:** Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora
- CMSAN:** Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- COMSEA:** Conselho Municipal de Segurança Alimentar
- CONSEA:** Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CONSEA-MG:** Conselho Estadual de Segurança Alimentar de Minas Gerais
- CRSANS:** Conferência Regional de Segurança Alimentar e Nutricional
- DHAA:** Direito Humano À Alimentação Adequada
- EPSANS:** Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional
- IBGE:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LOSAN:** Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional
- MDS:** Ministério do Desenvolvimento Social
- MDSCF:** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MESA:** Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar
- PJF:** Prefeitura de Juiz de Fora
- PNSAN:** Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- PMSAN:** Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- REDESAN:** Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional
- REAJA:** Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar
- RE:** Reunião Extraordinária
- RO:** Reunião Ordinária
- RP:** Restaurante Popular
- SAA:** Secretaria de Agropecuária e Abastecimento

SAN: Segurança Alimentar e Nutricional

SG: Secretaria de Governo

SISAN: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SPDE: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
2 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS	16
2.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO DINÂMICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS	18
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES.....	32
2.3 OS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS	36
3 ALIMENTAÇÃO, O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	39
3.1 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES.....	39
3.2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL.....	47
3.3 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	55
3.4 DIREITO ECONÔMICO E A POLÍTICA ALIMENTAR.....	63
4 O ESTUDO DE CASO DO RESTAURANTE POPULAR DE JUIZ DE FORA	69
4.1 OS RESTAURANTES POPULARES.....	75
4.2 AS FONTES DE EVIDÊNCIAS: APRESENTAÇÃO, ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	80
4.3 GENERALIZAÇÃO ANALÍTICA.....	96
4.4 IMPLICAÇÕES OBSERVÁVEIS.....	99
4.5 CONTROLE DE HIPÓTESES RIVAIS.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como objetivo investigar a complexa relação entre Direito, Política e Economia no âmbito das políticas públicas direcionadas à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Nesse sentido, os objetos do estudo são os arranjos jurídico-institucionais das políticas públicas de SAN, desenvolvidos a partir de 2003, por um modo de descentralização e participação da sociedade. O objetivo geral consiste em compreender como os arranjos jurídico-institucionais relativos à SAN e ao DHAA, permeados por características descentralizadoras, atuam nas políticas públicas. Dessa maneira, questiona-se: como as inovações dos arranjos jurídico-institucionais se relacionam nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional? Como tais inovações são capazes de efetivar em grande medida o Direito Humano à Alimentação Adequada? Tais arranjos são eficientes ou são limitados pelos complexos político e econômico?

O norte teórico da análise é composto pelos conceitos de Direito e Antidireito, consubstanciados na perspectiva dialética de Roberto Lyra Filho e na construção de uma atuação do Direito de forma contra-hegemônica de Boaventura de Souza Santos. Estes conceitos são úteis para estabelecer uma investigação crítica sobre a atuação das inovações jurídicas e institucionais acerca da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional por meio das políticas públicas. Esta perspectiva teórica serve ainda para auxiliar a interpretação dos conteúdos em consideração com a realidade vivida socialmente.

A metodologia de análise é empírica e qualitativa de conteúdos diretos e indiretos. Os conteúdos indiretos são os extraídos de referenciais bibliográficos. Os conteúdos diretos são os coletados junto aos documentos disponíveis no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora e no Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Juiz de Fora, além da utilização de uma segunda fonte de evidência, a observação direta junto ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora.

Sobre a forma de extração dos dados diretos, torna-se necessário esclarecer que o processo de coleta junto aos documentos teve duração de cerca de 4 meses. Já a observação direta da realidade do COMSEA deu-se durante o período de 1 ano e 10 meses. A junção destas duas fontes de evidências levaram as inferências produzidas ao longo do trabalho.

A estratégia metodológica utilizada foi a do estudo de caso, partindo dos conceitos de construção de explicações e generalizações analíticas de Robert Yin (2005). O essencial dessa opção metodológica é que ela confere validade externa, validade do constructo e confiabilidade para a pesquisa, possibilitando que as reflexões teóricas realizadas no trabalho possam ser utilizadas em análises de estudos similares, seja na esfera jurídica ou em outros campos de conhecimento, garantindo a sua replicabilidade.

A partir de 2003, consolidou-se no Brasil um novo programa de Segurança Alimentar e Nutricional, tanto de planejamento como ações concretas materializadas em políticas públicas. Normas, sistemas e instituições novas surgiram no intuito de elevar o patamar da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A hipótese inicial era a de que os arranjos jurídico-institucionais oriundos da nova política alimentar foram capazes de institucionalizar e efetivar em grande medida a Segurança Alimentar e Nutricional, independentemente de conjunturas político-econômicas. Partiu-se da maximização da relevância da participação social nas políticas públicas, via controle social institucionalizado e movimentos sociais capazes de tensionar as relações contraditórias do sistema jurídico, político e econômico. Todavia, a partir da análise dos dados empíricos do estudo de caso do Restaurante Popular de Juiz de Fora, foi evidenciada a limitação desses arranjos para a concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) materializado em uma política pública, pois se constatou que as potencialidades emancipatórias das inovações dos arranjos jurídico-institucionais se condicionaram às decisões políticas unilaterais do Executivo Municipal.

No capítulo 2 são estabelecidas as premissas teóricas relacionadas a complexidade existente entre Direito, Estado, Política e Economia. Neste capítulo,

serão abordados alguns tópicos centrais: o quadro teórico; a revisão de literatura sobre Direito, Estado e Políticas públicas; inovações jurídica-institucionais.

O capítulo 3, por sua vez, trata da exposição do histórico das políticas alimentares e das inovações jurídica-institucionais recentes sobre o DHAA e a SAN. No intuito de perscrutar os avanços e conservações promovidos por cada período histórico, buscando analisar as influências da participação popular nas conquistas relacionadas ao DHAA e a SAN.

Já no capítulo 4, direcionar-se-á para a pesquisa empírica por meio da estratégia do estudo de caso.

A relevância da investigação reside no caráter universal do Direito Humano à Alimentação Adequada e na sua tensão com os complexos político e econômico. Além da contribuição para uma o município de Juiz de Fora, já que trabalha com um estudo de caso local. A originalidade da investigação pretendida está em sua capacidade de diagnóstico empírico de uma perspectiva jurídica mais ampla, dimensionando o DHAA no âmbito das políticas públicas, procurando compreender as contradições pertencentes ao processo de implementação das políticas públicas e sua relação com o Direito.

Nesse percurso, inovações são implementadas e posteriormente analisadas. Procura-se aqui desenvolver uma perspectiva crítica da teoria do Direito sobre essas inovações, incentivando um outro olhar sobre a aplicação de conteúdos dogmáticos do Direito. A presente pesquisa procura ir além da mera dogmática jurídica e têm por objetivo aproximar o Direito das outras Ciências Sociais.

Espera-se que o estudo possa inspirar novas reflexões seja no âmbito jurídico ou em demais Ciências Sociais sobre a complexa relação entre Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional com as políticas públicas.

2 DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um ponto essencial para o desenvolvimento deste trabalho, desde o início até a sua conclusão, é a compreensão da produção jurídica ampla, realizada por diversas vias e por diversos atores sociais. Assim, afirma-se o compromisso com a inovação na abordagem de uma nova visão do Direito e suas implicações.

Para isso, é mister a construção de uma base teórica forte, capaz de enfrentar perspectivas enraizadas na prática jurídica até hoje vigentes, provenientes do positivismo jurídico e do neoconstitucionalismo. Nesse sentido, em um primeiro momento recorre-se às obras de Roberto Lyra Filho e seu esforço para a busca de uma construção da dialética social dentro do Direito, trazendo importantes reflexões para esta pesquisa, pois esta procura compreender os limites e possibilidades do Direito, seja em sua via mais comumente reproduzida (o direito estatal), seja em sua linha menos estabelecida, elaborada a partir das demandas de movimentos e organizações sociais. Além de também colaborar para a reflexão da democracia participativa, importante questão deste trabalho, já que o estudo de caso do versará sobre o importante papel de destinatários de direitos atuando também como coautores dos mesmos.

Para a compreensão de todos os aspectos que englobam as políticas públicas, este trabalho acredita ser necessário o aprofundamento do estudo sobre o Estado moderno, na medida em que ele atua em distintas etapas, tais como a proposição, execução e avaliação de uma determinada política pública.

A análise aqui feita buscará compreender aspectos não meramente aparentes do Estado, tal comumente é feito, colocando-o como um terceiro imparcial, grande vetor da racionalidade humana, pensadores pertencentes a linha hegeliana, ou como um representante exclusivo das classes dominantes como o faz algumas linhas marxistas, ou ainda como um obstáculo à liberdade e a economia de mercado, ideia pertencente aos liberais.

Na visão do presente trabalho, no atual desenvolvimento do capitalismo, o poder estatal ganha altos contornos de complexidade que o impedem de sofrer rotulagens simplistas e/ou análises superficiais dos tipos acima mencionados. A atuação do Estado hoje é permeada por diversos atores sociais representantes de

diversas classes sociais. Assim, constata-se a existência de múltiplos interesses antagônicos em cada atividade pertencente a ele. Contudo, tal visão não se olvida da preponderância da classe dominante no controle do Estado, e por conseguinte, esta promove a maior parte de suas ações levando em conta precipuamente seus interesses, e os impondo às classes menos abastadas que vivenciam toda a vulnerabilidade social imposta pela ordem do capital.

Nesse sentido, a investigação de Nicos Poulantzas tem grande importância na compreensão das transformações do Estado ligadas à transformação do capitalismo. Segundo este autor, o âmbito estatal é permeado por um processo de luta de classes. Dessa forma, o Estado engloba vários sujeitos e objetos:

O Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. [...] Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado[...] Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política (POULANTZAS, 1985, p.17)

Por ora, salienta-se a perspectiva crítica do Estado e suas relações com o direito, a sociedade e demais instituições sociais. Parte-se, portanto, da ideia de Alair Caffé Alves, de que o exame científico do Estado perpassa por inúmeras contradições, caracterizando a junção de elementos opostos numa unidade que os separa e os une ao mesmo tempo (ALVES, 1987). Essa constatação, nos leva a sedimentar a concepção da dialética no estudo do Estado contemporâneo, no sentido da constituição de superações com conservações (NETTO, 1983), ao perscrutar a relação conflituosa entre as contradições no âmbito da atividade pública, a síntese daí decorrente, com seus resultados e consequências.

A discussão acima levantada quanto a essência e a aparência do Estado torna-se de grande relevância em razão da produção de leis dentro do Estado Democrático de Direito, produção esta apoiada nas bases da participação popular. A bandeira da legalidade via Estado levantada por muitos setores participantes não pode ser confundida com a legitimidade das leis produzidas e praticadas em nosso país. A partir disso, pode-se corroborar com a afirmação de Roberto Lyra Filho, de que nas leis estão presentes o Direito e o Antidireito, ou seja, um direito de justiça social comprometido com a transformação social e a redução das mazelas existentes e um direito ilegítimo, com fulcro em conservar os interesses das classes dominantes e as desigualdades sociais daí nascidas e em impedir maiores avanços

civilizatórios. Ainda nesse sentido, ao falar em Direito e Antidireito, não se pretende tomá-los como conceitos abstratos, mas sim obter a compreensão no itinerário progressivo, de constituírem um elo do processo que é o Direito, considerando a multiplicidade dos conjuntos de normas jurídicas, abrindo novos horizontes para a síntese e a superação do mesmo (LYRA FILHO, 1991).

Tais contradições e contraditoriedades presentes nas leis estatais podem ocorrer de maneiras variadas. Dentro de uma mesma lei poderão ter dispositivos contraditórios, uns que garantem a maior efetivação de um Direito e outros que dificultem a sua realização. Isso se dá por causa de interesses distintos em determinada matéria, considerando a complexidade social e as oportunidades de acesso oferecidas pela democracia contemporânea. Há também os casos de leis que versam sobre o mesmo tema, o mesmo Direito, possuírem divergências, contrariando uma a outra, e descaracterizando a pretensa noção de perfeição dentro do ordenamento jurídico. Diante desta situação, cabe o exame das leis a partir de uma lente crítica, apontando suas possibilidades e limitações, buscando desvendar aspectos obscuros das formulações postas, tomando por base a posição firme na defesa dos avanços civilizatórios promotores de uma real e gradual mudança social.

O Estado, portanto, apresenta-se como um ente permeado de múltiplos interesses e de direitos contrastantes entre as classes exploradoras e as classes exploradas. No momento em que ambas estão lutando por seus interesses dentro da institucionalidade do Estado, este torna-se um lócus complexo, capaz de gerar avanços, retrocessos e estagnações. Dessa forma, percebe-se o quão desafiador é o papel do Direito legítimo e da justiça social ao lidar com esta complexidade.

2.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO DINÂMICO E SUA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ponto de partida desse tópico é o de que a redução do direito à mera legalidade é incapaz de toda complexidade social (LYRA FILHO, 1991). Mais ainda, atualizando tal ideia de Roberto Lyra Filho, a redução do Direito à mera juridicidade também não dá conta da sociabilidade vivida hodiernamente. Para a superação dessa visão da estrita legalidade/juridicidade do direito, buscou-se como marco

teórico a pesquisa desenvolvida por Roberto Lyra Filho, junto a Universidade de Brasília (Unb). Este grande autor procurou criar as bases de uma dialética social do Direito, capaz de explicar melhor a realidade da atuação jurídica, comparado com as ideologias jurídicas até então predominantes a época: o Direito Natural e o Direito Positivo. Para o autor, somente com o alargamento do foco do Direito, por meio da dialética, conseguir-se-ia compreender a constituição do mesmo tomando como atores essenciais os movimentos sociais e demais instituições não ligadas ao Estado, indicando a existência de um Direito e de um Antidireito. Nesse sentido, em seu livro *O que é Direito*, o autor define as questões iniciais para o pensamento jurídico dialético:

Nosso objetivo é perguntar, no sentido mais amplo, o que é Direito (com ou sem leis), mas é preciso esclarecer, igualmente, que nada é, num sentido perfeito e acabado; que tudo é, sendo. Queremos dizer, com isto, que as coisas não obedecem a essências ideais, criadas por certos filósofos, como espécie de modelo fixo, um cabide metafísico, em que penduram a realidade dos fenômenos naturais e sociais. As coisas, ao contrário, formam-se nestas próprias condições de existência que prevalecem na Natureza e na Sociedade, onde ademais se mantêm num movimento constante e contínua transformação. E deste modo que elas se entrosam na totalidade dos objetos observáveis e das forças naturais e sociais, que os modelam e orientam a sua evolução. (...) Nesta perspectiva, quando buscamos o que o Direito é, estamos antes perguntando o que ele vem a ser, nas transformações incessantes do seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social. Isto não significa, porém, que é impossível determinar a “essência” do Direito - o que, apesar de tudo, ele é, enquanto vai sendo: o que surge de constante, na diversidade, e que se denomina, tecnicamente, ontologia. (LYRA FILHO, 1991, p. 12)

Essa abordagem sobre o Direito a partir da dialética permite pensá-lo como um objeto de estudo móvel, não acabado, em constante transformação. Sob esse viés, pode-se compreender melhor os aspectos envolventes entre economia, política e Direito, afastando-o de exames estritamente legalistas. De acordo com Lyra Filho, o Direito possui um papel constante na sociabilidade na qual ele está inserido, atuando como instrumento da luta de classes. No entanto, considera-se também as transformações que daí decorrem, atingindo um momento posterior distinto do anterior. Sempre considerando as relações de contradições pertencentes ao capitalismo.

De acordo com essa proposta, pensar o Direito e as relações envolvidas por ele, permite compreender a afirmação, a negação e a negação da negação dele,

com a orientação de uma totalidade e movimento do jurídico dentro do processo histórico, no qual Lyra Filho denominara o “ser do Direito” desenvolvendo-se como “ser-em-devenir” (LYRA FILHO, 1983).

O Direito em seu vir a ser nos incita a analisar toda a complexidade das políticas públicas, desde a legitimidade jurídica das decisões tomadas pelos atores participantes delas na fase de formulação, até no exame dos resultados obtidos por elas, aspectos positivos e progressistas ou aspectos negativos e conservadores. Dessa forma, permite-se estudar uma política pública a cada momento e movimento histórico, e examinar se o progresso jurídico tem o condão de guiar o progresso humano, os avanços almejados pelas políticas públicas.

Com a compreensão desta linha da teoria lyriana, é possível adotar o caminho de superações do próprio Direito, permanecendo os avanços da positividade e da juridicidade do mesmo, sem tê-lo como objeto de estudo acabado, perfeito, e vinculado somente às normas produzidas via Estado. As linhas teóricas e doutrinárias que tomam o Direito apenas pela forma das leis estatais e as linhas hermenêuticas que pretendem somente aperfeiçoá-lo a partir da interpretação, afastam totalmente as diversas pessoas participantes das lutas sociais distantes do poder estatal.

Roberto Lyra Filho afirma que o Direito e o Antidireito, a justiça e a injustiça, são definidos mediante lutas sociais, travadas em diversas arenas políticas. Dessa forma, afasta-se a concepção do Direito por ele mesmo, como um objeto isolado. Por outro lado, aproxima-se da totalidade de seu estudo, considerando-o dentro de uma ótica de interesses antagônicos, na direção de caminhos para a sua superação, através de estudos ligados a sociologia, política, economia, filosofia e demais áreas das ciências. Nesse diapasão:

Justiça é Justiça Social, antes de tudo: é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação duma sociedade em que cessem a exploração e a opressão do homem pelo homem; e o Direito não é mais, nem menos, do que a expressão daqueles princípios supremos, enquanto modelo avançado de legítima organização social da liberdade. Mas até a injustiça como também o Antidireito (isto é, a constituição de normas ilegítimas e sua imposição em sociedades mal organizadas) fazem parte do processo, pois nem a sociedade justa, nem a Justiça corretamente vista, nem o Direito mesmo, o legítimo, nascem dum berço metafísico ou são presente generoso dos deuses: eles brotam nas oposições, no conflito, no caminho penoso do progresso, com avanços e recuos, momentos solares e terríveis eclipses. (LYRA FILHO, 1991, p.86)

Complementando a teoria Lyriana sobre o Direito, Allaor Caffé Alves desconstrói a função ideológica do Direito estatal e seu formalismo jurídico, a serviço da mediação entre o Estado e a sociedade civil, gerando maneiras de dissimular os antagonismos sociais e legitimar as relações sociais profundamente desiguais por meio de categorias abstratas como a liberdade, igualdade, a propriedade e o indivíduo jurídico (ALVES, 2002). Tais categorias atuam em muitos casos na concepção dialética do Direito como antidireito e de forma hegemônica neoliberal, ao reduzir à luta de direitos contra privilégios ao nível de abstração da igualdade formal (LYRA FILHO, 1983).

Se tomarmos como ponto de partida tais conceitos abstratos envolvendo Direito e Estado, nos distanciamos da realidade dinâmica e contraditória pertencente às políticas públicas. Elas não podem ser realizadas de maneira efetiva somente a partir de planos e metas formais, que em muitos casos podem estar distantes dos problemas reais que pretendem solucionar em menor ou maior medida. E também podem desconsiderar atores sociais importantes, participantes e destinatários das políticas públicas, conhecedores reais de suas demandas.

Para evitar tal distanciamento, os arranjos jurídico-institucionais realizados em matéria de políticas públicas devem promover o maior conhecimento da realidade contraditória de uma referida política pública, trazendo para o seu processo de formulação, ação e avaliação, atores sociais destinatários dela, no sentido de torná-los coautores da mesma. A partir disso, com níveis mais elevados de autonomia para a população, esta poderá enxergar o seu papel em busca de uma cidadania mais combativa, de tensionamento, movimento capaz de impulsionar avanços nos padrões de civilidade.

Neste percurso, a construção dinâmica e dialética do Direito exige estratégias econômicas, políticas e jurídicas. A tentativa de afirmar e defender uma nova possibilidade de normatividade para as aplicações jurídicas é desenvolvida por Boaventura de Souza Santos ao materializar ações de classes sociais excluídas da normatividade mantenedora do status quo. Dessa maneira, deve se pensar em formas de atuar nas adversidades geradas por novos avanços de uma política econômica neoliberal. De maneira a complementar a abordagem lyriana sobre o jurídico, procura-se extrair das formulações teóricas do Professor Boaventura de

Souza Santos acerca da capacidade do Direito em contribuir para avanços emancipatórios diante das lutas sociais do capitalismo contemporâneo. No texto intitulado “Poderá o direito ser emancipatório?”, Boaventura dimensiona a relação entre Direito, Política e Economia de maneira bastante clara sobre as limitações e possibilidades do Direito perante os demais complexos sociais. Em razão disso, tal desenvolvimento teórico mostra-se de grande valia ao presente trabalho ao cristalizar a viabilidade de uma atuação do Direito em busca uma verdadeira mudança em determinado assunto.

Ao tensionar a relação entre política, economia e direito no âmbito das políticas públicas, esta pesquisa busca a totalidade em sua perspectiva metodológica, com fulcro em atingir parâmetros que correspondam com a realidade daquelas, não considerando, portanto, apenas as especificações de cada área e outras condições meramente aparentes. Em razão desse posicionamento, o modo interdisciplinar com que Boaventura trata essas questões, encaixa-se com a perspectiva total, norteadora desta pesquisa.

Outra justificativa da utilização das formulações de Boaventura como caminhos orientadores desta pesquisa, se dá na medida em que ele consegue aproximar as reflexões científicas para uma atuação política efetiva. Esta tarefa não é fácil e em alguns casos, é criticada por linhas de pensamento existentes na academia que separam totalmente a ciência da política, colocando-as como complexos estanques. Por óbvio, política e ciência possuem suas especificidades e tarefas distintas, contudo, nos momentos em que se encontram, sejam para corroborar ou para contradizer uma ação da outra, esta relação deve ser problematizada de maneira conjunta, pensando as limitações e possibilidades das mesmas.

De início, destaca-se a afirmação feita por Boaventura sobre o esvaziamento da discussão entre regulação e emancipação, oriundo do processo de globalização neoliberal. No Direito, a forma disso se dá com a judicialização, na medida em que se crê num sistema judicial honesto, independente, previsível e eficaz. Dessa maneira, reafirma-se o direito conservador em seu molde neoliberal, com os objetivos de baixar os custos de transações, definir e defender os direitos de propriedade, fazer valer as obrigações contratuais e instituir um quadro jurídico

minimalista. Assim, para o Professor português, o papel do direito na procura da emancipação social deve ser contra-hegemônico diante da globalização hegemônica neoliberal (SANTOS, 2003).

Com esse processo de esvaziamento acima exposto, a abordagem jurídica das políticas públicas torna-se falha ou pelo menos incompleta. Não se defende aqui a não-judicialização das políticas públicas quando não efetivadas. Todavia, essa linha de atuação do Direito não é a única e é limitada pelos problemas existentes no direito positivo. A perspectiva de atuação jurídica aqui almejada dá-se por meio de arranjos institucionais capazes de elevar os processos de regulação/regulamentação e superar falhas das políticas públicas, com instrumentos de descentralização, capacitação e empoderamento das classes sociais destinatárias destas políticas públicas. Percebe-se, portanto, que tal linha de pensamento luta contra as bases impostas pelo neoliberalismo, por meio de uma ideia dinâmica do Direito, como trata também Lyra Filho.

O segundo ponto aqui trabalhado, a partir das ideias de Boaventura de Souza Santos, é a compreensão da junção de classes e movimentos sociais excluídas pelo neoliberalismo vigente. Senão vejamos:

Com efeito, se é certo que esta (globalização hegemônica neoliberal) propagou por todo o globo o mesmo sistema de dominação e de exclusão, não é menos verdade que criou as condições para que forças, organizações e movimentos contra-hegemônicos localizados nas mais diversas partes do mundo se apercebessem da existência de interesses comuns nas próprias diferenças e para além das diferenças que há a separá-los, e que convergissem em combates contra-hegemônicos consubstanciadores de projetos sociais emancipatórios distintos mas relacionados entre si. (...) Isso implica o radical des-pensar do direito – quer dizer, o reinventar do direito por forma a adequar-se às reivindicações normativas dos grupos sociais subalternos e dos seus movimentos, bem como das organizações que lutam por alternativas à globalização neoliberal (SANTOS, 2003, pags. 11/12).

O processo de exclusão engendrado pela economia neoliberal pode possibilitar o despertar de movimentos sociais contra-hegemônicos no seio da sociabilidade capitalista, já que constantemente os segmentos sociais excluídos ou não reconhecidos percebem que suas demandas não são atendidas, e garantias essenciais de uma vida digna não são realizadas. Além do mais, as contradições entre as classes sociais tornam-se cada vez mais agudas e visíveis, gerando o aumento da insatisfação nas classes menos abastadas.

Para as políticas públicas, esta visão pode moldar novas estruturas de formulações, ações e avaliações das mesmas. Ressalta-se a ideia de que as políticas públicas podem ser um espaço de lutas sociais (SILVA PEREIRA, 2017a), constituindo um ponto de encontro de diversos segmentos da sociedade, com interesses contrapostos. Ainda dentro desse locus institucional, afirma-se que os segmentos excluídos de outras esferas de poder, são capazes de formar frentes que reivindicam seus direitos, podendo conquistar certos avanços sociais, por meio de suas formulações normativas.

Nesse sentido, é interessante para os atores sociais ocupar esses espaços que as políticas públicas oferecem, com o objetivo de ajudar no empoderamento, aprendizagem e formação dos mesmos, alcançando maiores avanços civilizatórios, e ao mesmo tempo, unindo os diversos seguimentos sociais explorados dispersos e que muitas vezes não encontram um espaço para a sua união e seu fortalecimento (SILVA PEREIRA, 2017a).

Portanto, des-pensar o Direito como acima citado por Boaventura, de forma dinâmica e dialética, compreendendo seus pontos positivos e negativos até aqui desenvolvidos, torna-se necessário para as propostas dos atores sociais participantes de determinada política pública serem efetivadas na maior medida possível, corroborando elaborações normativas de baixo pra cima destes atores, e não normas oriundas somente de atores políticos representantes das classes mais ricas.

O conjunto desses movimentos a nível global foi denominado por Boaventura como cosmopolitismo subalterno ou cosmopolitismo dos oprimidos, configurando-os como lutas combativas às sequelas econômicas, sociais e políticas da globalização econômica, capazes de propor uma concepção alternativa de interesses e contra a exclusão social, além de definir projetos emancipatórios cujas reivindicações e critérios de inclusão social se projetam para além dos horizontes do capitalismo global (SANTOS, 2003). O autor também define como um projeto plural de uma alta complexidade, cuja tal pluralidade pode ter forças e fraquezas, tais como a possibilidade de comunicação e cooperação em distintas lutas sociais.

Apesar do autor se referir ao nível global, acredita-se que tal perspectiva pode ser trazida a outros níveis, como o local, no caso desta pesquisa. Esta

realocação só é possível por meio da exposição e análises das particularidades do nível espacial adotado. A SAN na cidade de Juiz de Fora possui suas especificações que serão analisadas no próximo capítulo. De antemão, é mister revelar que a SAN-JF, através dos veículos de participação da sociedade civil como o COMSEA-JF e a Conferência Municipal de SAN, tem diversos atores sociais, estes apresentam suas demandas e proposições, levando em conta os seus interesses imediatos. Um exemplo é a participação do Fórum Municipal da População de Rua no COMSEA-JF, dispendo sua causa principalmente no tocante ao Restaurante Popular, e a Associação de Apicultores de Juiz de Fora e Região, que em sua representatividade buscarão garantias para o fomento de sua atividade, como incentivos fiscais por exemplo. A pluralidade de atores sociais nas determinações das políticas públicas a nível local, por óbvio, é inferior em comparação ao nível global. Não obstante, não significa a sua inexistência.

Um fator importante dentro do nível local da SAN é a capacidade de atuação dos seus atores. Cidades menores em que a SAN é objeto novo, tendem a não dispor de participantes conhecedores de políticas públicas e todas as questões que dela venham a surgir. Daí a importância de segmentos e pessoas capazes de liderarem na condução de conselhos, conferências e frentes populares. Um arranjo institucional que pode ser feito para isso, é a vinculação de universidades e instituições da sociedade civil possuidoras de maior conhecimento de referido tema, no intuito de ao dialogar com os demais movimentos sociais, conseguir traçar melhores caminhos para a concretização de metas e estratégias das políticas públicas.

Outra contribuição de Boaventura parte de sua análise sobre a democracia. É nítida a relevância dela tanto para as políticas públicas como para os movimentos sociais. Isto se dá na medida em que a institucionalidade das políticas públicas permite o tensionamento de questões concernentes aos interesses dos movimentos sociais. Por meio de canais possibilitadores da democracia participativa, diversos segmentos se veem promotores de seus direitos, contrariando assim, a forma representativa, cada vez mais fracassada e impossibilitada de exercer suas funções.

Nesse caminho, de acordo com Boaventura, para dar conta de toda essa diversidade e complexidade, necessita-se de uma obrigação política horizontal das forças contra-hegemônicas, com suporte na substituição das relações de poder por relações de autoridade partilhada, preenchendo espaços de ação política até então não preenchidos (SANTOS, 2003).

Aqui não se olvida das problematizações decorrentes das vias da democracia participativa, como a sua falta de capilaridade e de participação, e em sua efetividade. No entanto, questiona-se, até que ponto esses canais de diálogos foram fomentados, realmente praticados e efetivados pelo poder estatal?

De maneira distinta, a visão do trabalho não enxerga somente as problematizações tendentes a rejeitar qualquer forma de representação participativa e sim, buscar soluções possíveis para o seu crescimento, e sua posterior superação caso necessário. Com esse entendimento, foge-se das posições críticas à democracia participativa que reforçam a manutenção e ampliação da forma representativa, e também das perspectivas que rechaçam a capacidade de tensionamento, mudanças e avanços que a democracia participativa pode proporcionar.

Afirma-se que em diversos casos a vontade política dos detentores do poder político estatal pode atuar como um antidireito, impedindo a participação efetiva da população nos avanços civilizatórios construídos por atores sociais presentes nas políticas públicas. Isto se dá de diversas formas, como o não incentivo através de horários e locais inapropriados para a população, a negação de formulações construídas dentro dos canais de participação sem justificativas apropriadas, a utilização de aparelhos estatais burocrático-repressivos, e discursos técnicos afirmando a impossibilidade de efetividade de um direito, como argumentos orçamentários e legais.

Destarte, este trabalho problematiza o discurso feito por parte da classe política que ratifica sua total incapacidade para lidar com matérias de políticas públicas. O tensionamento político desse posicionamento deve ser feito, visando o fim da reprodução desse cenário e sua superação. Entende-se que deve haver um compromisso da ciência para combater tais mazelas, mesmo diante de uma pretensa neutralidade que paira sobre questões da pesquisa jurídica.

A partir de agora buscar-se-á um diálogo entre as ideias de Roberto Lyra Filho com a perspectiva teórica de Boaventura de Souza Santos. De maneira clara, procuram-se formas possíveis de instrumentalizar o Direito para a afirmação e avanço das lutas contra-hegemônicas. Aqui, transpor-se-ão algumas dessas ideias com fulcro de elucidar as possibilidades de ações dos atores sociais dentro das políticas públicas, desejando da mesma forma, as progressões verdadeiramente civilizatórias.

Na primeira tese, o autor difere a utilização de um instrumento hegemônico num dado combate político e a utilização do mesmo de uma forma hegemônica, reprodutora da ordem vigente. Nesse diapasão:

De acordo com o cosmopolitismo subalterno, e como demonstrarei adiante, nem o direito se resume ao direito estatal, nem os direitos se resumem aos direitos individuais. Isso não significa, contudo, que o direito estatal e os direitos individuais devam ser excluídos das práticas jurídicas cosmopolitas. Pelo contrário, eles podem ser usados, ainda que integrados em lutas mais vastas, que os retirem do molde hegemônico. Esse molde, em essência, é a ideia de autonomia e a ideia de que os direitos são, ao mesmo tempo, meios e fins da prática social (SANTOS, 2003, p.36)

A partir disso, permite-se a utilização do direito em suas várias formas, desde das formulações normativas oriundas das classes sociais mais vulneráveis, e até mesmo do direito estatal, desde que visem avanços sociais. Destarte, tal ideia pode ser ligada com a superação da forma do direito positivo levantada por Roberto Lyra Filho, disposta neste trabalho anteriormente. Ao considerarmos os momentos de superação com conservação, com as análises histórico-sociais, a total desconsideração do direito estatal e as proposições por novas formas de normatização sem levar em conta o que foi conseguido até então com as leis estatais em matéria de políticas públicas, mostra-se descolado do plano fático e mergulhado na dimensão ideal do Direito.

Dessa forma, a relação jurídica com as políticas públicas não se esgota na juridicidade ou na legalidade, porém, desconsiderar possibilidades de superações por meio dessas características é equivocado, não dialético e não estratégico, devendo pois, pensá-las criticamente e conservar seus aspectos positivos.

A segunda tese é a de que o uso não-hegemônico de ferramentas jurídicas hegemônicas pode contribuir para a integração de mobilizações políticas, tendo a capacidade de incluir ações legais como as ilegais (SANTOS, 2003). A

relação entre o jurídico e político nesta tese se mostra de grande valor para o trabalho. A utilização do Direito como forma de transformações políticas é essencial, tanto em parâmetros legalmente regulados, como em padrões não regulados pela lei. Assim, o Direito como arranjo institucional e seu processo criador, poderá fomentar iniciativas até então não conhecidas pela via do processo legislativo, como forma de oportunizar novas perspectivas para a melhor realização de direitos sociais e fundamentais. O Direito considerado por si mesmo, não dá conta de exercer tal papel, e pelo contrário, é capaz de despolitizar as lutas sociais disciplinadas por ele. Portanto, trazer a dimensão política para a análise jurídica mostra-se de grande relevância na compreensão e atuação do direito como um instrumento mais efetivo nas mudanças sociais que ele pode impelir.

Na terceira tese, Boaventura chama a atenção para o cuidado em examinar as legalidades não-hegemônicas construídas de baixo para cima. Nesse sentido, tem-se o cuidado em generalizar todas as formas de criação do Direito a partir de baixo como verdadeiramente emancipadoras, pois, este Direito pode ser utilizado em conjugação com interesses exclusivamente dos detentores do poder estatal que não desejam gerar mudanças significativas para a população, prosseguindo com a conservação da exclusão social. Logo, não se deve ter as criações jurídicas a partir de baixo como prontas e perfeitas, de maneira antagônica, deve-se analisar criticamente o que elas podem gerar, e escolher se cabem a determinada ocasião.

A quarta tese do autor português utilizada aqui refere-se a relação do que é planejado pela legalidade cosmopolita e o que é efetivamente praticado. Recorrer ao Direito como estratégia contra-hegemônica é importante para os avanços sociais, todavia, os planos abstratos devem sempre estar atrelados às conquistas reais. Caso não tenha esta ligação, corre-se o risco da desmobilização das lutas cosmopolitas (SANTOS, 2003). Este ponto, aproxima-se da linha dialética de Roberto Lyra Filho e a crítica ao Direito meramente formal de Alair Caffé Alves, já que se pretende trazer para as normatividades uma estreita vinculação com a realidade, com fulcro em escapar de idealidades amorfas, e por conseguinte, trabalhar com as condições reais de uma determinada política pública, verificando seus problemas, possibilidades de solução e contradições.

Na última tese guiadora de reflexões desta pesquisa aborda toda a complexidade e dinâmica presentes nas relações entre uma legalidade demoliberal e a legalidade cosmopolita. De acordo com Boaventura, as principais características de uma legalidade demoliberal são a não tolerância as infrações políticas à autonomia do direito e muito menos ações ilegais; as concessões praticadas por ela confirmam e legitimam a manutenção do status quo e a exclusão social; vincula todas as relações de poder relevantes ao poder estatal; não aspira qualquer mudança social estrutural profunda, aperfeiçoa-se na justiça restauradora, e por fim, usa do fosso entre o que é previsto na legalidade e sua prática para a perpetuação do poder (SANTOS, 2003).

Dentro de uma política pública e toda sua complexidade, a dinâmica enunciada acima, pode engendrar boas estratégias de atuação. Aliar estratégias jurídicas cosmopolitas e demoliberais podem ser de grande proveito, originando novas formas de lutas institucionais, novos fenômenos político-jurídicos onde se mesclam entidades heterogêneas que funcionam por desintegração das formas e por recolha dos fragmentos, dando origem a novas constelações de significado político e jurídico, o que Boaventura denominou de híbridos político-jurídicos de vários tipos (SANTOS, 2003). Estes poderão atuar de diversas formas em uma política pública, determinando estratégias de avanços e recuos, concessões, negociações, posicionamentos ora mais firmes ora mais brandos sobre uma disposição.

O que se pretende aqui é demonstrar o papel de arranjos político-jurídicos nos condicionamentos das políticas públicas, suas incapacidades, possibilidades e limites. Resta claro, a partir da exposição deste tópico, a necessidade de se pensar o Direito para além da legalidade autorreferente, com o intuito de perceber as suas limitações perante os complexos políticos e econômicos. Pensar as políticas públicas por meio desta complexa relação, poderá nos guiar para aperfeiçoamentos e avanços, consubstanciados na justiça social, realizada através de ações de efetiva inclusão social e de maior igualdade material.

A leitura de Boaventura de Souza Santos sobre a relação do Direito com a política e com a economia permite visualizar inovações em maneiras de compreensão e atuação estatal. Em decorrência disso, as políticas públicas ganham

novos contornos até então desconhecidos ou não trabalhados pela pesquisa jurídica.

Ao enxergar o Estado como um movimento social diante de todas as possibilidades que os espaços institucionais surgidos com ele oferecem, pode-se rechaçar leituras simplistas do poder estatal e de sua atuação, senão vejamos:

Nessas novas circunstâncias, o Estado, mais do que um conjunto homogêneo de instituições, é um campo de batalha política não regulado, onde as lutas travadas pouco se assemelham ao combate político convencional. As diferentes formas de fascismo social procuram oportunidades para se expandir e para consolidar as respectivas formas despóticas de regulação, transformando assim o Estado numa componente da sua esfera privada. Por sua vez, as forças cosmopolitas tem que se concentrar em modelos de democracia de alta intensidade que abarquem simultaneamente ações estatais e não-estatais, fazendo assim do Estado uma componente de todo um conjunto de esferas públicas não-estatais. É a esta transformação do Estado que eu chamo o Estado como o mais recente de todos os movimentos sociais (SANTOS, 2003, pags 64/65).

Boaventura de Souza Santos preceitua a necessidade de fazer do Estado um campo de experimentação institucional, capaz de promover distintas soluções institucionais concorrentes entre si, a fim de possibilitar coletivos oriundos da cidadania examinarem seus desempenhos (SANTOS, 2003).

Em vista disso, ocupar os espaços disponibilizados pelas políticas públicas, tais como conferências e conselhos, revela-se de grande monta para as mudanças sociais demandadas pelas classes excluídas socialmente. Para isso se potencializar, é mister pensar e criar novos arranjos institucionais dentro do âmbito de atuação estatal capazes de desburocratizar as ações envolvendo políticas públicas e ampliar garantias jurídicas de participação direta na elaboração das mesmas. O Estado deve ser entendido como mais um coordenador de lutas sociais com interesses antagônicos, e como mais um espaço construído no contexto histórico-social do capitalismo.

No caso específico do presente estudo, a visão lyriana do Direito contribui enormemente, pois as lutas sociais concernentes ao Direito à Alimentação e à SAN, levaram a uma normatização de baixo pra cima, como será visto no capítulo posterior, no qual a elevação do Direito à Alimentação a um Direito Social constitucional deu-se tardiamente, somente com a emenda constitucional N° 64, de 2010. Anteriormente, foram travadas várias lutas sociais para esse avanço, e produzidas legislações inferiores ao nível constitucional. Essa luta por uma

alimentação saudável se dá no seio de interesses antagônicos, como podemos verificar políticas públicas destinadas ao incentivo do crescimento da agricultura orgânica e familiar e outras visando o crescimento da agricultura intensiva e monoculturoa, geralmente representadas por interesses de grandes empresas.

Ainda nesta visão, o norte que Lyra Filho e Boaventura de Souza Santos esboçaram com a determinação da participação dos atores sociais em seus próprios direitos, permite a consideração da autogestão dos mesmos. Diferente assim, da perspectiva estritamente controladora da burocracia estatal de cima pra baixo, pela qual o processo legislativo comumente se caracteriza. A flexibilidade da teoria lyriana, baseado em sua justiça social, nos conduz a superação das incapacidades do Direito estatal, de sua burocracia e de suas leis, produzindo novos desafios e caminhos a percorrer na pesquisa jurídica.

Aqui, deixa-se claro a importância da utilização dos mecanismos legais para os avanços civilizatórios da sociedade atual. Nesse sentido, mostra-se de grande valia a exploração das contradições das normas estatais em proveito das classes menos abastadas, no intuito de elevar os níveis de justiça social. Entretanto, destaca-se a insuficiência desses mecanismos perante a complexidade a qual um direito verdadeiramente legítimo atua nos dias de hoje, deixando lacunas e incapacidades latentes para a sua atuação.

Compreender o Direito como processo constante das lutas sociais em razão de interesses divergentes oferece a perspectiva da mudança de normas dominantes que são incapazes de regular determinado assunto ou determinada garantia. Tais interesses resultam em contestações e conflitos, tensionando o Direito posto, e em alguns casos, a ordem dominante.

Dentro do âmbito institucional de uma política pública, esse entendimento permite clarificar todo o processo da mesma, em sua abordagem política e jurídica. Distintos atores sociais lutam constantemente para a realização dos seus propósitos. Os conflitos que daí surgem, podem ter uma capacidade de superação de problemas reais, pois contribuem para o alargamento das visões restritas ali expostas de cada lado, podendo ser constatados o Direito e o Antidireito acima expostos, e a superação destes com um novo tipo de abordagem jurídica, como a legalidade cosmopolita. É por meio dessa rede de conflitos e contradições, levando-se em

conta o momento histórico no qual determinada política pública está inserida, que a história social atua, de modo não linear, com avanços e retrocessos.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSIBILIDADES E LIMITES

O estudo realizado até o momento neste capítulo foi feito para traçar horizontes teóricos e uma base sólida para a instrumentalização do Direito perante as políticas públicas. Agora, é mister buscarmos traçar aspectos substanciais referentes às políticas públicas, quais sejam: conceitos, ideias, caminhos metodológicos, perspectivas críticas, e por fim, definir quais pontos relevantes poderão guiar os arranjos jurídico-institucionais.

As políticas públicas possuem diversos tipos de conceituação, ligados principalmente à determinada área em que elas estão sendo objeto de análise. Por tocar em temáticas amplas, elas fazem parte de várias áreas das ciências e pesquisas, desde as ciências sociais, como a política, economia, sociologia, direito, passando pelas áreas da saúde, até as exatas, com a importância de números e estatísticas em diversas ações das políticas públicas. E não seria diferente com a SAN, campo que como veremos no capítulo posterior, se notabiliza pela inter e multidisciplinariedade. No que tange às ciências sociais, várias linhas teóricas se contradizem e se complementam, unindo características positivas e negativas, contribuindo para uma visão ampla e total de toda complexidade das políticas públicas.

Para prosseguir com referido estudo, toma-se nessa pesquisa as reflexões e indicações feitas por Celina Souza, autora que propôs alguns caminhos para as políticas públicas a partir de estudos profundos da literatura sobre o tema. A autora constata a multiplicidade das visões sobre as políticas públicas e a dificuldade de construir um único conceito para as mesmas, pois tal tarefa resultaria em divergências e lacunas. Contudo, para exames de objetos científicos, conceitos e categorias são elaborados e tomados como ponto de partida para a evolução dos estudos, caso não tivesse esse tipo de posicionamento, a ciência não progrediria. Assim, para a ajuda de nossa reflexão sobre as políticas públicas, toma-se a seguinte definição da ilustre professora:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p.26)

Percebe-se como o conhecimento das políticas públicas tem como norte as ações diante de uma referida sociabilidade. Nesta definição de Celina Souza, o grande propósito das políticas públicas é o de interferir em mudanças no mundo real. Ela destaca a relevância da fase de formulação e os aspectos intrínsecos ao Estado Democrático de Direito. Entretanto, este conceito por ela produzido possui limitações, o que se mostra natural em razão da complexidade de uma política pública. Um aspecto de grande valor não exposto é a tomada de decisões pelos atores sociais participantes das políticas públicas, suas divergências e lutas daí resultantes, extremamente importante para a linha de pensamento orientadora da presente pesquisa.

No intuito de evoluir na abordagem jurídica sobre políticas públicas Maria Paula Dallari assim dispôs:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Constata-se a vinculação da definição de política pública a luz do Direito e suas diversas linhas burocráticas, consubstanciadas em processos, formas previstas em lei para a prática de atos. Admite-se a relevância de regras para consecuições dos objetivos almejados pelo Estado, promovendo regulamentações sobre atividades praticadas por pessoas que o representam. Destaca-se também de grande valor tal perspectiva para o controle financeiro e orçamentário do Estado, buscando critérios efetivos e objetivos para a evolução do poder estatal. Todavia,

somente este aspecto do jurídico não se mostra capaz de esgotar a compreensão do Direito perante as políticas públicas.

Pode-se trabalhar, a fim de transpormos o horizonte da exclusiva legalidade sobre a atividade estatal nas políticas públicas, com a crítica marxista do direito, pela qual pensa-se este último em relação à economia, dimensionando a fragilidade do aspecto jurídico perante o desenvolvimento econômico do capitalismo. Nesse sentido, a partir da definição de políticas públicas acima exposta, critica-se a utilização de termos como “realização de objetivos definidos”, “seleção de prioridades” e “reserva de meios necessários à sua consecução”, o ideário jurídico limita extremamente a promoção e realização de políticas públicas e de direitos sociais. O último termo citado, qual seja “reserva de meios necessários à sua consecução”, é um limitador reconhecido pelo direito, chamado de reserva do possível, em que condiciona a realização de direitos fundamentais e sociais ao orçamento público, ao “cofre cheio”. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica. (CANOTILHO, 2004, p. 481). A reserva do possível tem o condão de controlar as atividades estatais, mas pode ser usada para o discurso hipócrita de atores políticos não comprometidos com avanços sociais.

Ainda no âmbito da crítica marxista, destaca-se agora as reflexões concernentes à administração pública e sua real capacidade perante as forças produtivas do capitalismo. Para esta linha de pensamento, a esfera política estatal está amplamente restringida às forças dos detentores do capital, estando os políticos limitados em suas ações. Se não vejamos:

O Estado não pode suprimir a contradição entre a finalidade e a boa vontade da administração, por um lado, e seus meios e sua capacidade, por outro, sem suprimir a si próprio, pois ele está baseado nessa contradição. Ele está baseado na contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares. Em consequência, a administração deve restringir-se a uma atividade formal e negativa, porque o seu poder termina onde começa a vida burguesa e seu labor. Sim, frente às consequências decorrentes da natureza associal dessa vida burguesa, dessa propriedade privada, desse comércio, dessa indústria, dessa espoliação recíproca dos diversos círculos burgueses, frente a essas consequências a lei natural da administração é a impotência. Porque essa dilaceração, essa sordidez, esse escravismo da sociedade burguesa é o fundamento natural sobre o qual está baseado o Estado moderno, assim como a sociedade “burguesa” do escravismo era o fundamento natural sobre o qual estava baseado o Estado antigo. (Marx: in Lutas de Classes na Alemanha, 2010, p. 39)

Para alguns pensadores da marxilogia, há uma limitação inerente ao Estado, que é o caráter político de sua administração. A formação política da sociedade dentro do âmbito da Administração Pública não é capaz de superar as mazelas sociais que o capitalismo gera, mesmo diante do discurso do mainstream da administração política, qual seja o de solução dos problemas sociais por meio de uma boa gestão administrativa (PAÇO CUNHA, 2016). Para outros, as políticas públicas que absorvem certas pautas das lutas populares, funcionam como uma espécie de concessão rigidamente controlada (CAMPOS, 2016). Outros indicam que são as lutas de classes realizadas dentro do âmbito das políticas públicas que poderão apontar para as reais transformações de uma sociedade, e não planos e programas idealizados por meio de políticas públicas (GURGEL e RIBEIRO, 2011).

Não obstante, ocupar esses espaços que as políticas públicas oferecem pode ajudar no empoderamento e formação das classes exploradas, com o intuito de alcançar maiores avanços civilizatórios, e ao mesmo tempo, unir os diversos seguimentos sociais explorados dispersos e que muitas vezes não encontram um espaço para a sua união e seu fortalecimento. A perspectiva crítica da marxilogia dentro desta temática contribui bastante para pensarmos as próprias limitações inerentes às políticas públicas. Contudo, não indica caminhos possíveis para a superação das políticas públicas, e uma atuação dentro delas. Negar totalmente a utilização das políticas públicas como instrumentos para o caminho da emancipação humana pode ensejar estagnações e recuos no itinerário da humanidade. Dessa forma, não é possível negar as lutas de classes também são travadas na institucionalidade das políticas públicas, e que delas há possibilidades de avanços civilizatórios. Nesse sentido, é necessário exercitarmos no sentido de maximização dessas pequenas conquistas dos diversos atores sociais, com o intuito de avançarmos na verdadeira base para a realização da humanidade plena.

A forma de se utilizar a institucionalidade das políticas públicas como meio de fortalecimento e união das classes dominadas deve ser pensada e estudada, na medida em que se encontra brechas nelas para a promoção das lutas sociais e formação dos atores sociais. Dessa forma, o presente trabalho propõe a reflexão de como as políticas públicas podem ser um espaço de maximização das lutas sociais e da organização das classes dominadas, mesmo com suas limitações.

Mais especificamente, no caso de políticas públicas de SAN, como os restaurantes populares.

2.3 OS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

Após este caminho percorrido entre vários pensamentos sobre Direito, Estado políticas públicas e a relação entre eles, almeja-se criar um percurso capaz de beber da fonte de cada possibilidade e crítica trabalhada ao longo do capítulo. De início, deixa-se claro o desejo de transpor o direito estritamente jurídico-formal, e contribuir para o seu viés de arranjo institucional (COUTINHO, 2013), procurando cumprir um papel na compreensão da tomada de decisões de atores sociais, a função do Estado e do Direito, a própria capacidade das políticas públicas, suas limitações diante do poderio político e econômico e a criação de novos arranjos institucionais capazes de superar as dificuldades dos atuais.

Tal perspectiva dentro do Direito é nova, tendo início o seu desenvolvimento a partir do crescimento das políticas públicas no Brasil. Compreender o Direito para além de seu aspecto formal é mister para a evolução das políticas públicas e seu aprimoramento. Destarte, expõe-se essa matriz do jurídico perante a sua relação com as políticas públicas:

Entender o direito como parte estruturante da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e também se encarregam de viabilizar a articulação, coordenação e intersetorialidade entre atores (organizações e pessoas) direta e indiretamente ligados a tais políticas. Dito de outra forma: atributos do desenho institucional de políticas públicas de alguma maneira dependem da consistência do arcabouço jurídico das estruturas: seu grau de centralização ou descentralização, definição de mandatos de ação e os possíveis feixes de relações públicas e público-privadas, bem como sua integração com outros programas ou entre entes federativos encarregados de diferentes programas, por exemplo. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de mapa de divisão de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas, isto é, o arcabouço jurídico, em termos simplificados, define com maior ou menor precisão “quem faz o que” em um plano de ação governamental. (COUTINHO; MARQUES; MORETTI; PACHECO; ROZO, 2014, p.62).

Do ponto de vista da relação entre Direito e políticas públicas, a contribuição de Diogo Coutinho é importante na medida em que entende a norma jurídica em sua relação dinâmica e interdependente com as ações governamentais.

Ao dimensionar aspectos relevantes concernentes as instituições participantes das políticas públicas, o Direito ganha novos contornos e novas formas de atuação perante atores sociais não levados em conta numa análise meramente jurídica-formal. Tanto em relações de intersetorialidade entre um mesmo órgão, quanto nas relações entre entes distintos. Com isso o Direito como arranjo institucional fornece novos instrumentos para a concretização de políticas públicas, superando, portanto, a mera visão de legalidade e juridicidade que são ampliadas quando se fala na relação entre Direito e políticas públicas.

Todavia, uma concepção crítica de Direito, tal como propõe Roberto Lyra Filho, contribui com uma lente na qual a relação entre a norma jurídica e política pública será pautada à luz do conflito dialético entre Direito e Antidireito, ou seja, dentro dessas normas poderá visualizar-se de maneira mais clara suas limitações e possibilidades, afirmando quais elementos das políticas públicas realmente estão garantindo um direito, e qual deles está obstaculizando o mesmo, atuando como um Antidireito.

Acrescente-se a essa perspectiva de arranjos jurídico-institucionais a perspectiva dialética anteriormente referido das afirmações de Roberto Lyra Filho. Essa junção faz-se pertinente em razão de buscar compreender nos arranjos, avanços e conservações, buscando aferir o Direito e o Antidireito dos aspectos jurídicos das políticas públicas. Acredita-se na insuficiência das inovações dos arranjos jurídico-institucionais para a promoção de políticas públicas baseadas na justiça social sem a perspectiva crítica dos mesmos. Da mesma forma que a materialização de garantias jurídicas em normas mostra-se insuficiente baseadas no direito positivo, a determinação de arranjos jurídico-institucionais sem a perspectiva crítica da dialética, poderá ensejar em problemas similares, numa estagnação de garantias fundamentais implementadas via políticas públicas.

Essa visão dinâmica do Direito acrescentada à perspectiva dos arranjos jurídico-institucionais, permite elucidar e melhorar arranjos até então efetivos, como mecanismos de tomada de decisões e de participação popular, planejamentos, instrumentos burocráticos, novos mapeamentos estratégicos e demais atividades inerentes às instituições envolvidas com políticas públicas.

Outra visão que coaduna com a complexidade desta pesquisa, é a abordagem histórico-social. Para isso, utiliza-se da perspectiva institucionalista, na ideia de path dependence, na qual entende-se que as decisões tomadas no passado têm forte influência sobre as possibilidades do presente (GALA, 2003). Também na linha econômica do institucionalismo, pressupõe que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas (CONCEIÇÃO, 2002). Por conseguinte, transpondo tal entendimento do institucionalismo para as políticas públicas, compreende-se as mesmas como processos de mudanças graduais no itinerário humano (SILVA PEREIRA, 2017b).

Essas constatações de trajetória histórico-social e de um ambiente envolvendo interesses contraditórios propiciam a abertura para o panorama jurídico-institucional, indicando novas possibilidades para a garantia de direitos ligados à alimentação e à SAN. Aqui, salienta-se a perspectiva dialética das relações jurídicas das políticas públicas, possibilitando a crítica a arranjos institucionais até então importantes para o DHAA e a SAN, incentivadores da democracia participativa, como se verá no capítulo a seguir.

Isso é relevante para a superação de mecanismos que se mostraram insuficientes nas lutas por uma alimentação adequada e a consolidação da segurança alimentar e nutricional em detrimento da insegurança alimentar. E também para conservar aquilo que deu certo, não tratando a análise jurídica das políticas públicas estanque, vinculada somente a processos burocráticos. Dessa forma, dimensiona-se o caráter dinâmico do Direito em busca de avanços em garantias essenciais para as pessoas.

Nesse diapasão, as inovações em matéria de arranjos jurídico-institucionais devem sempre ser pensados na procura da desburocratização das relações sociais que permeiam as políticas públicas. A contínua transformação do processo histórico humano não permite fórmulas jurídicas que congelam ou atrasam a sua evolução. O Direito dinâmico, móvel, não acabado, não vinculado somente a normatividade estatal, deve conduzir as novas possibilidades de arranjos que poderão ensejar novos espaços e novas formas de políticas públicas.

3 ALIMENTAÇÃO, O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O presente capítulo terá por objetivo tratar dos temas relacionados à segurança alimentar e nutricional, e o Direito Humano Alimentação Adequada. Essa abordagem mostra-se de grande relevância para o desenvolvimento do trabalho, que terá ao final, o estudo de uma política pública fundamental para a garantia do DHAA e da SAN, qual seja o Restaurante Popular de Juiz de Fora.

Neste capítulo deseja-se mostrar como foi desenvolvida a construção da alimentação, do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional. A justificativa desse primeiro objetivo se dá na medida em que será demonstrado em quais termos se deu a evolução da alimentação e sua garantia. Compreender a *path dependence*, decisões e ações tomadas no passado que influenciaram o presente faz parte da abordagem metodológica do trabalho, como exposto no capítulo anterior. Esclarecer de onde, como e por quem tal direito foi conquistado e positivado será de suma importância para a verificação da hipótese aplicada ao estudo de caso.

Nesse percurso, traz-se também como um objetivo a revisão de literatura sobre os temas envolvidos, no intuito de criar uma base sólida de conceitos e ideias que posteriormente serão utilizados nas inferências realizadas no capítulo final.

3.1 A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS ALIMENTARES

A alimentação traz consigo questões complexas e históricas. Por óbvio, ela nos remete aos primórdios das relações humanas, já que se consubstancia em elemento vital para a sobrevivência. Aqui, em razão da limitação da pesquisa e por seus objetivos traçados, não partiremos de questões anteriores às formulações sobre direitos humanos considerados como tais atualmente, ou seja, tem-se como marco zero da presente pesquisa as formulações referentes aos Direitos Humanos após a Segunda Guerra Mundial, dentre os quais, se encontra o Direito à Alimentação.

Em razão disso, parte-se da conceituação histórica da alimentação como um direito humano disposta na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, no que se segue:

Artigo XXVI. 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

O desenvolvimento básico desse padrão em direitos humanos se deu logo em seguida as atrocidades da Segunda Guerra Mundial, e conseqüentemente, refere-se às questões elementares da condição de humanidade que hoje conhecemos e que naquela época, foram colocadas como objetivos a serem atingidos. Ao assinarem a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, as Nações determinavam a alimentação como um direito básico e assumiam por conseguinte, a obrigação por parte do Estado e da sociedade de garantirem o bem-estar nutricional das pessoas.

No caso brasileiro, as questões relativas à alimentação ficavam no âmbito da fome e da miséria. O primeiro brasileiro a levantar tal debate e pesquisar o tema fora Josué de Castro. Em sua obra, *Geografia da Fome*, ele buscou demonstrar que a fome não era um fenômeno natural, e sim, resultado de todo um processo sócio-econômico excludente no qual a humanidade vivia e ainda vive, qual seja, o modo de produção capitalista (CASTRO, 1984). A importância do olhar e da experiência vivida por Josué de Castro elevou o debate sobre a fome no Brasil (SOARES, 2003, p.8).

A questão da fome não estava na agenda política e muito menos na científica em terras tupiniquins. O processo de industrialização iniciado nos anos 30 na formação do capitalismo brasileiro ganhava importância central da política nacional, o que perdurara por um longo tempo na história do nosso país.

O estudo realizado pelos pesquisadores de economia da Unicamp (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003) traçou algumas características importantes no desenvolvimento da alimentação em nosso país. No primeiro momento, a questão alimentar ficou restringida às intervenções na área do abastecimento. No Brasil Colonial, com a escravidão, a produção de alimentos estava bem mais voltada para

o auto-abastecimento das propriedades do que para as demandas existentes no mercado (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003), já que a produção de commodities utilizava grande parte da mão-de-obra disponível, o que geraria posteriormente, problemas na oferta de alimentos. Tal característica se manteve no período do Império e no início da República Velha, ganhando novos contornos apenas na primeira parte do século XX.

Nas primeiras décadas do séc XX a questão da disponibilidade de alimentos no Brasil passou por novos problemas. Ao longo da primeira guerra mundial, a demanda por alimentos das nações europeias refletiu em nosso país, ao exportá-los para a Europa, retirou-se da população brasileira o próprio acesso à alimentação, sendo esta, uma das demandas da grande greve geral realizada em 1917 no país.

Na década de 1930, com a crise econômica, política e social deflagrada no Brasil, o governo Vargas adotou medidas de intervenção estatal em diversas áreas, com especial destaque à agricultura. Nesse período, foi criada a Comissão de Abastecimento (Decreto-lei no 1.607, de 16 de setembro de 1939), objetivando regular a produção e o comércio de alimentos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Destaque ainda maior para a iniciativa da implementação de restaurantes populares, vinculados ao Ministério do Trabalho e ao órgão de Previdência Social (Decreto-lei Nº 2.478, de 5 de agosto de 1940). Percebe-se portanto, que a primeira iniciativa de criação de restaurantes populares surgiu no âmbito das relações trabalhistas vigentes à época. É claro que a utilização dos restaurantes populares até hoje está fortemente vinculada aos trabalhadores e trabalhadoras das cidades, porém com arranjos institucionais distintos que mais a frente serão abordados no trabalho. Ao estar no âmbito do Ministério do Trabalho e ao órgão da Previdência Social, fica claro que o fulcro do restaurante popular criado no Estado Novo restringe-se apenas à subsistência do trabalhador para a continuidade da jornada de trabalho, sem a existência de um órgão capacitado para garantias elementares da alimentação e que posteriormente, ganharia maior sofisticação com o surgimento da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional.

Após a Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) em 1945, a questão alimentar ampliou sua dimensão a nível mundial, atingindo por óbvio, o nosso país.

No governo João Goulart (1961-1964), foram lançados diversos órgãos incumbidos de recuperar o atraso existente entre as estruturas de produção e comercialização de alimentos, com destaque para Cibrazém (Companhia Brasileira de Armazenamento- Lei Delegada N° 07, de 26 de setembro de 1962) e a Cobal (Companhia Brasileira de Alimentação – Lei Delegada N° 06, de 26 de setembro de 1962). Nesse sentido:

O surgimento do entreposto em São Paulo e a criação da Cobal marcam uma mudança radical no rumo das políticas de abastecimento. Até então, o poder público tinha como objetivo apenas fiscalizar e controlar os canais de comercialização. A partir da década de 1960, o poder público chama para a si a tarefa de distribuir e fazer chegar até a porta do consumidor os alimentos necessários. Em outras palavras: deixam-se de lado os aspectos normativos e passa-se a atuar diretamente na gestão do sistema de abastecimento. A preocupação principal não era combater de forma direta o problema da fome, mas sim dar uma resposta à sociedade que exigia preços mais baixos.(BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003, pags.16/17)

Portanto, na década de 1960, a alimentação ganha novos contornos, no sentido de uma atuação estatal preocupada com a chegada de alimentos aos consumidores. Essa nova abordagem conduz a novos questionamentos relacionados às políticas públicas concernentes à alimentação, ou seja, começa-se a pensar ao combate a fome em outros parâmetros, mesmo sem definições mais claras de como fazer. Nesse cenário, é criada a Lei Delegada nº4, de 26 de setembro de 1962, dispondo sobre a intervenção estatal no domínio econômico, visando a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Esta lei, foi um marco regulatório no âmbito alimentar, já que previa a intervenção estatal na compra, armazenamento, distribuição, venda, fixação de preços e demais atividades com ligação aos gêneros alimentícios¹.

¹ 1 O Art. 1º A União, na forma do art. 146 da Constituição, fica autorizada, a intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais ao consumo e uso do povo, nos limites fixados nesta lei.

Parágrafo único. A intervenção se processará, também, para assegurar o suprimento dos bens necessários às atividades agropecuárias, da pesca e indústrias do País.

Art. 2º A intervenção consistirá:

I - na compra, armazenamento, distribuição e venda de:

Com a modernização da agricultura no Brasil verificada nas décadas de 1950 e de 1960, a produção agrícola se intensificou, superando o aumento da população (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Essa mudança de parâmetro na produção agrícola foi denominada de Revolução Verde, na qual o desenvolvimento tecnológico propiciou novos tipos de sementes modificadas e desenvolvidas em laboratórios, a fertilização do solo, o uso de agrotóxicos e a mecanização no campo a partir de maquinários até então desconhecidos na agricultura. Tais atividades foram financiadas pelo grande capital no intuito de ampliar o seu mercado consumidor, sem se preocupar com as consequências naturais, econômicas e sociais que o novo modo de produção agrícola introduzido no campo poderia gerar nos anos e décadas subsequentes.

Outro fator da conjuntura econômica e social vivida pelo país nas décadas de 1970/1980 que influenciara nos rumos da alimentação fora a urbanização, oriunda do processo de industrialização vivido pelo país ao longo do século XX. Com o desenvolvimento urbano, verificou-se as mudanças de hábitos alimentares e conseqüentemente, o surgimento de alimentos processados e mais tarde, os ultraprocessados. Aumentando a concentração do poder econômico em novos circuitos de comercialização dos alimentos, tais como os supermercados.

Estes fatores econômicos e sociais, expostos acima, tiveram enormes impactos na alimentação dos brasileiros. O trabalho urbano, geralmente com realização de atividades específicas, técnicas e repetidas durante uma carga horária elevada, culminaram para que a alimentação fosse tratada de forma diferente até então. A preocupação com a alimentação relaciona-se com o tempo, e para a maior parte das pessoas, a falta dele para a preparação dos alimentos. Nesse cenário, começa o desenvolvimento de refeições rápidas, em grande parte baseadas em produtos processados e ultraprocessados, distanciando, portanto, a pessoa da verdadeira origem de sua alimentação, a natureza.

A partir da Constituição de 1988, o Estado passou a ter mais demandas de caráter social, o que elevou os gastos orçamentários do mesmo, direcionando recursos a problemas que outrora não estavam na pauta das despesas estatais. O

a) gêneros e produtos alimentícios; (BRASIL, 1962).

impacto disso na agricultura foi relevante, já que levou uma tomada de decisões por parte do governo em promover políticas compensatórias para a agricultura, voltadas a âmbitos regionais e locais, tais como crédito agrícola, estoques reguladores, com o intuito de atender às demandas de grupos organizados (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003).

Com a redemocratização do país, as demandas de movimentos sociais começaram a ganhar força e adeptos, gerando o aumento dessas organizações e conseqüentemente sua força política. Com esse ambiente, a alimentação passa a ser entendida e tratada de forma diferente do que era feito até então. A alimentação não é refletida somente em ações de caráter assistencialista, ganhando força a abordagem da segurança alimentar e nutricional. É nesse momento que a SAN passa a ser abordada como uma questão social, fomentada a partir do processo de discussão de parte da sociedade até então alijada desse processo, associando-se à evolução conceitual do DHAA presente em diversas organizações mundiais (BARROS, 2013).

Outro importante fator que repercutiu na discussão sobre alimentação nesse período, foi a divulgação do Mapa da Fome pela FAO, a partir de 1990. O mapa da fome trabalha como um indicador de subalimentação, pelo qual dimensiona a condição da alimentação dos países e descobre como está a oferta de alimentos para a população. Dessa maneira, a indicação do Brasil dentro do mapa da fome impulsionou ainda mais o debate sobre a alimentação no país.

Logo em seguida, um importante marco regulatório para a política econômica é promulgado no país. Por meio do decreto nº591, de 6 de Julho de 1992, o Brasil torna-se signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculando o Estado a agir com medidas econômicas garantidoras de direitos humanos internacionalmente reconhecidos por outros países. Inclusive, com ações dentro da perspectiva alimentar, com o compromisso de redução da fome².

² ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

Diante do cenário de efervescência dos movimentos sociais e da incipiente democracia brasileira, o Partido dos Trabalhadores, por meio de um dos segmentos denominado Governo Paralelo, apresentou ao governo Federal uma Política de Segurança Alimentar, com o objetivo maior de redução da fome e da miséria constatada no país.

Em resposta a essa pressão social, em 1993, no governo Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA – Decreto N°807, de 22 de abril de 1993) vinculado à Presidência da República e com participação de organizações não governamentais. O CONSEA tinha como fulcro o combate à fome e a miséria e definiu algumas prioridades aqui elencadas como a geração de emprego e de renda, democratização do acesso à terra, o combate à desnutrição materno-infantil, a revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Essa inovação institucional foi desfeita em 1995 com o governo de Fernando Henrique Cardoso. Este criou o Conselho Comunidade Solidária (Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995) como um órgão meramente de consulta formal, observando-se uma nova fragmentação das políticas públicas de combate à fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Portanto, as prioridades elencadas pelo CONSEA daquela época estabeleceram-se apenas como prioridades, sem políticas públicas para tirá-las do papel e torná-las concretas.

Com a instabilidade econômica ocorrida no Brasil nos primeiros anos da década de 90, os níveis de pobreza naquele momento se ampliaram, e por conseguinte, os quadros de miséria e fome também aumentaram. Diante disso, destaca-se um movimento da sociedade civil que surgiu no intuito de expor, problematizar e reduzir a fome no país: a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida. Este grupo era liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o

2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios. (BRASIL, 1992)

Betinho, e por meio da elaboração de uma carta chamada de “Carta de Ação da Cidadania” deu-se início a diversas ações no combate à fome envolvendo movimentos artísticos, universitários, sociais, entre outros. Estas ações foram a forma encontrada naquele momento por movimentos sociais na luta contra os índices alarmantes da fome no Brasil, reconhecendo que direitos relacionados à alimentação partem de contradições e lutas dinâmicas, não abrangidas sempre pelo legalismo estrito.

Os autores Walter Belik, José Graziano da Silva e Maya Takagi ainda observam as tendências de decisões tomadas pelos governos sobre DHAA e a SAN em fins de século XX e início de século XXI. As medidas de cunho econômico desse período identificadas por esses autores para a diminuição dos problemas alimentares versariam na melhoria da renda, barateamento da alimentação, aumento da oferta de alimentos básicos e que forneçam, de forma emergencial, alimentos à população vulnerável à fome (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2003). Sublinha-se para este trabalho, as políticas de barateamento da alimentação, como canais alternativos de comercialização (feiras livres, feiras do produtor, compras comunitárias) e Restaurantes Populares, equipamentos públicos fornecedores de refeições prontas a preço reduzido, localizado em regiões centrais das cidades e/ou em regiões com grande fluxo de pessoas.

Com a vitória do governo do PT nas eleições presidenciais, o CONSEA foi reativado e teve nova regulamentação com o Decreto N° 4.582, de 30 de janeiro de 2003. A partir daí, novos avanços relacionados à SAN foram efetivados, dentre eles, a organização da política pública de expansão dos Restaurantes Populares no Brasil. Este novo arranjo institucional de fomento aos RPs serão mais trabalhados ao longo do terceiro capítulo.

A institucionalização dos RPs como políticas públicas promotoras de SAN trouxe o crescimento dos mesmos. Isso se dá na medida em que o governo municipal compromete-se com o fornecimento de refeições a custos acessíveis aos destinatários. A forma de garantir o preço baixo dos pratos servidos nos RPs podem variar de acordo com as estratégias adotadas pelos municípios e o quanto estes estão envolvidos com a superação dos problemas alimentares da localidade. Pode-se instituir mecanismos de compras mais eficientes em canais diretamente com os

produtores da agricultura familiar, isenção de tributos e a construção de parcerias, visando uma alimentação saudável a um preço justo. No terceiro capítulo será abordado mais pormenorizadamente a criação e o funcionamento dos RPs, o que aqui se enfatiza é como a inovação de políticas econômicas determinarem questões centrais referentes aos RPs, como o preço e mecanismos atuantes nele.

Todas essas questões até aqui levantadas repercutem na dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. As mudanças dos padrões alimentares, como demonstrado ao longo do capítulo, são consequências do desenvolvimento das relações materiais de produção e todos seus aspectos, e por óbvio, a ação estatal na economia e na agricultura, culminaram na necessidade da problematização de questões alimentares surgidas neste caminho. No presente trabalho, não se tem a ideia de que a segurança alimentar e nutricional venha para resolver todos os problemas existentes na alimentação, mas ela pode atuar sim como um vetor que diminua aspectos negativos desenvolvidos nos últimos anos em relação à saúde das pessoas.

3.2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O Direito Humano à alimentação adequada tal como é conhecido hoje é resultado de uma construção histórica de avanços da própria noção da alimentação. Pode-se dizer que, cientificamente, as pesquisas e produções em torno do tema são recentes comparadas a outros objetos da ciência. Até meados do século XX, poucos pesquisadores se detinham sobre a alimentação, suas implicações e seus problemas presentes até então. As limitações encontradas na literatura sobre a temática alimentar foi exposta por Josué de Castro, em sua obra Geografia da Fome, na qual o autor apresentou um projeto inovador no Brasil, ao traçar aspectos da fome de cada região do Brasil. Ressalta-se aqui a clara visão do autor sobre a alimentação:

Um dos grandes obstáculos ao planejamento de soluções adequadas ao problema da alimentação dos povos reside exatamente no pouco conhecimento que se tem do problema em conjunto, como um complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A maior parte dos estudos científicos sobre o assunto se limita a um dos seus aspectos parciais, projetando uma visão unilateral do problema. São quase

sempre trabalhos de fisiólogos, de químicos ou de economistas, especialistas em geral limitados por contingência profissional ao quadro de suas especializações. (CASTRO, 1984, p.23)

A complexidade da alimentação já era uma preocupação de Josué de Casto naquela época, ao criticar as especificidades presentes nas pesquisas em torno do assunto, fruto do processo de racionalização científica ocidental. Ao denunciar a fome de maneira inovadora, Josué de Castro já indicava caminhos a serem percorridos referentes à alimentação nos próximos anos.

Esta complexidade também se faz presente na alimentação no tocante ao Direito. Por óbvio, o atraso das pesquisas do tema também existe em seu âmbito jurídico. As garantias do DHAA, suas regulamentações e normatizações, suas institucionalidades e modos de exigibilidade são novos, e por conseguinte, permeado de lacunas e falhas.

O entendimento do complexo do direito aqui adotado foge do âmbito estritamente positivista de um sistema único e hermético, refletido em suas próprias definições, com uma lógica peculiar (LYRA FILHO, 1991). Coaduna-se portanto com o caráter interdisciplinar na qual a alimentação está inserida. Ao regular, propor, determinar e analisar ações em questões alimentares, o direito em sua via interdisciplinar, deverá relacionar-se com outros complexos, tais como o econômico, o social, o político, o cultural entre outros.

Na literatura contemporânea, encontra-se definições amplas sobre qual seria o estágio do DHAA e sua definição. Flávio Valente (2002) traz em sua definição o DHAA como um direito humano básico, inerente ao ser humano, sem qual não há vida. O professor ainda valoriza características culturais da alimentação, como a tradição, a família, a amizade e as celebrações coletivas. Todos esses aspectos ligados ao fortalecimento da saúde física e mental das pessoas.

Renato Maluf e Márcio Reis dimensionam o DHAA como um dever estatal, com o fulcro de promovê-lo e protegê-lo a partir da formulação de políticas, programas e ações (MALUF; REIS, 2013). Para os autores, tais tarefas estariam envolvidas dentro da promoção do desenvolvimento econômico e social, tendo a árdua tarefa de associar dinamismo econômico, promoção de equidade social e melhoria sustentável da qualidade de vida (MALUF; REIS, 2013). Deseja-se demonstrar, portanto, a complexidade da problemática alimentar, pois esta envolve

diversos atores sociais e diversas perspectivas do desenvolvimento econômico nacional e mundial.

Diante desse desenvolvimento necessário inter e multidisciplinar do DHAA, e também de outras definições de DHAA, aqui toma-se por base a definição elaborada por um conjunto de pesquisadores do Ministério da Saúde e da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, contida no Guia Alimentar Para a População Brasileira, publicado em 2014. Tal escolha baseou-se na abrangência envolvida na definição feita por esses estudiosos, aplicada às múltiplas questões alimentares que envolvem os restaurantes populares, foco central desta pesquisa. Senão vejamos:

A alimentação adequada e saudável é um direito humano básico que envolve a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais do indivíduo e que deve estar em acordo com as necessidades alimentares especiais; ser referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade, atendendo aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer; e baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis. (BRASIL, 2014,p.8)

A partir da perspectiva metodológica aqui adotada via institucionalismo, qual seja a de path dependence, o plano jurídico dinâmico da SAN é estabelecido com o desenvolvimento histórico-social da alimentação. Com isso, percorre-se nesse tópico os caminhos da evolução da SAN.

A construção do conceito de SAN exposta na LOSAN foi feita considerando as reflexões anteriormente elaboradas pela literatura concernente ao tema. Antes mesmo da materialização dessas ideias nas leis, autores já demonstravam algumas reflexões importantes que guiariam o desenvolvimento da SAN, senão vejamos:

[...] trata exatamente de como a sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos. Assim, a alimentação é um direito do cidadão, e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade (VALENTE, 2002, p.40)

A participação efetiva da sociedade na realização do direito à alimentação já era tratada como um pilar para as elaborações futuras do DHAA, devendo suas normas e sistemas conter dispositivos e mecanismos garantidores de participação

desses atores sociais que são os destinatários de políticas públicas referentes ao DHAA e à SAN.

Na decomposição do conceito de SAN para a melhor compreensão, entende-se a SAN como um direito de toda pessoa a estar segura em relação à suficiência (referente aos problemas da fome e da desnutrição), à qualidade (resguardar-se dos males associados a má alimentação, tais como as doenças crônicas) e à adequação (preservação da cultura alimentar) dos alimentos e da alimentação (MALUF; REIS, 2013). Ao assegurar a alimentação, possibilita-se a realização do direito à vida, justificando, portanto, o entendimento de que o DHAA é um dos princípios ao qual se subordina o objetivo da SAN não somente no âmbito nacional, como no mundial também (MALUF; REIS, 2013). Nesse sentido:

O objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam (...) a segurança alimentar deve ter três propósitos específicos: assegurar a produção alimentar adequada, conseguir a máxima estabilidade no fluxo de tais alimentos e garantir o acesso aos alimentos disponíveis por parte dos que os necessitam (MALUF, 2007, p.61).

Outros autores dimensionaram o grande valor do caráter multidimensional consubstanciado na SAN e os avanços que a mesma trouxe para a compreensão da alimentação. Newton Gomes Júnior destaca a superação da SAN aos aspectos meramente emergenciais do alimento. Ter a garantia de acesso suficiente, regular e estável aos alimentos descarta as concepções do plano emergencial, definido pelo autor como acesso aos mínimos de subsistência (GOMES JUNIOR, 2007). Não considerando a alimentação restringida somente aos aspectos da redução da fome e da miséria e muito menos a restrição às dimensões meramente nutricionais, e sim, envolvendo-a à aspectos econômicos, sociais e culturais.

A noção de SAN é trabalhada por diversos pesquisadores do tema, dividindo-a precipuamente em cinco eixos: saúde (dimensões dietéticas e nutricional); a higiene (garantia da qualidade sanitária; a ecologia (produção e consumo sustentáveis); a autenticidade (valores e tradições culturais); e a solidariedade (participação de diversos atores sociais). Por óbvio todos esses eixos se encontram relacionados com o objeto desta pesquisa, pois o bom funcionamento de um restaurante popular abrange diversos pontos destes eixos. Contudo, o recorte

do objeto coloca a atenção na “solidariedade”, definida pelos autores e aqui chamada de participação social. Portanto, destaca-se a essencialidade da participação social para a efetividade da segurança alimentar e nutricional, somada as ações descentralizadas em regime de colaboração de União, Estados, DF e Municípios, consubstanciadas em um dos eixos centrais da ideia de SAN feita por renomados pesquisadores da área.

Newton Gomes Junior (2007) expõe em sua pesquisa interessante evolução histórica do conceito de SAN³ ao longo do sec. XX, desde o período das guerras da primeira metade do século passado, em que o alimento era utilizado como instrumento de controle social e persuasão, até os dias atuais, com a sofisticação da noção de SAN, com suas leis e sistema implementados e/ou idealizados.

Renato Maluf chama a atenção para o risco de anacronismo ao aplicar uma noção contemporânea, tal como é a da SAN, a períodos em que ela não exista como tal (MALUF, 2007). Entretanto, o autor afirma que a SAN tal qual utilizamos atualmente possui raízes na associação entre a disponibilidade e acessibilidade de alimentos e a segurança das populações e dos Estados, convertendo-a em um objetivo de políticas públicas (MALUF; REIS, 2013).

A primeira proposta concreta elaborada referente a SAN, com diretrizes e ações, deu-se em 1985 dentro do processo de redemocratização do país. Um documento foi formulado por técnicos do Ministério da Agricultura, levando o nome de “Segurança alimentar: proposta de uma política contra a fome”, tal documento não teve grandes consequências práticas, porém serviu de base para as proposições surgidas posteriormente (MALUF; REIS, 2013). Outros encontros e ações ocorridas em sequência a este documento foram fundamentais para a afirmação e evolução da SAN no Brasil, cite-se a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em 1986, e a formulação e difusão de uma proposta a nível nacional de uma política alimentar pelo chamado ‘governo paralelo’, criado pelo

³ GOMES JÚNIOR, em sua tese denominada *Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas*, desenvolve interessantes parâmetros históricos sobre o surgimento do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e sua relação com fatos relacionados à alimentação, como a fome.

Partido dos Trabalhadores (PT), liderado por Luiz Inácio Lula da Silva no ano de 1991:

A matriz da proposta do governo paralelo era a mesma daquela de 1986, agora ampliando o escopo da política de segurança alimentar. Tomada um objetivo estratégico de governo, a segurança alimentar nuclearia as políticas de produção agroalimentar, comercialização, distribuição e consumo de alimentos com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Em paralelo, ocorreriam as ações emergenciais contra a fome. Fariam parte, ainda, as ações governamentais de controle da qualidade dos alimentos e de estímulo a práticas alimentares saudáveis, bem como aquelas no campo da saúde e da vigilância nutricional. (MALUF; REIS, 2013, p.37)

Percebe-se que a construção do conceito de SAN no Brasil esteve intimamente ligada com o avanço democrático vivido pelo país. Tal conceito se deu mediante os arranjos democráticos de conferências, encontros, e demais vias de participação de estudiosos do tema e de movimentos sociais. Verifica-se como se construiu a SAN em nosso país, através de lutas sociais e institucionais, possibilitadas e ao mesmo tempo limitadas ao espectro democrático desenvolvido no Brasil.

Outros pontos interessantes sobre SAN foram desenvolvidos por estudiosos do tema. Newton Gomes Junior discorre sobre três marcas do desenvolvimento do significado de SAN, quais sejam: componente político de poder, a sobrevivência física do indivíduo e a segurança alimentar reportando-se à superação da situação de insegurança alimentar decorrente de insuficiência do consumo de alimentos por conta de restrições de ordens diversas de acesso à comida (GOMES JUNIOR, 2007).

No presente trabalho, não cabe o maior detalhamento desses pontos, pois fugiria do escopo do mesmo, alargando-se demasiadamente o objetivo que se deseja atingir, o que poderia prejudicar as delimitações impostas à pesquisa.

Destaca-se, portanto, a passagem afirmada pelo autor de que devido à crise iniciada nos anos 1970, abre-se novas oportunidades de debates em torno da prevalência de direitos individuais e a negação dos direitos sociais, remontando-se também a esse período uma ebulição política na sociedade e seus movimentos reivindicatórios (GOMES JUNIOR, 2007). O início da abertura democrática em voga no país ensejou novos questionamentos e novas possibilidades de lutas sociais até então proibidas por governos autoritários controlados pelos militares. Novos

movimentos e novas organizações democráticas surgem e começam a carregar para si novas oportunidades de participação e controle social no âmbito da SAN.

Na sequência desses movimentos, ocorreu nos anos de 1980, um salto de qualidade na abrangência da definição de SAN, com a mudança do enfoque meramente produtivista e de cunho assistencialista, para outro que preconizava oferta regular e suficiente de alimentos, relacionando-se com a qualidade e a garantia de acesso aos mesmos, baseada no enfrentamento da pobreza e em ações de distribuição de renda a serem realizadas no país (GOMES JUNIOR, 2007).

Contudo, a formação conceitual conhecida atualmente de SAN e estabelecida no artigo 3º da LOSAN, começou a ser construída efetivamente nos anos de 1990, relacionada a dimensões até então desconhecidas no âmbito da alimentação, tal como o direito à vida (GOMES JÚNIOR, 2007). Essa construção deu-se por meio da contribuição de diversos seguimentos existentes em vários países, com destaque para a Cúpula de Alimentação ocorrida em Roma, no ano de 1996. Esse encontro permitiu o diálogo e avanços na formulação de um conceito de SAN e que seria utilizado para a elaboração de normas e sistemas de SAN no Brasil.

O conceito de SAN, elaborado a partir de estudos de diversos atores reunidos na Conferência Nacional de Segurança Alimentar, está disposto no artigo 3º da Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006:

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

Essa formulação traz em seu bojo diversas garantias conquistadas por meio das lutas sociais do passado e ainda existentes. Nos fornece também alguns aspectos da SAN que serão mais detidamente abordados referentes aos Restaurantes Populares.

O acesso regular e permanente a alimentos de qualidade fornece o direito das pessoas de se alimentarem cotidianamente, e mais, com o número de refeições necessárias para essencialidade do viver bem, tanto fisicamente quanto mentalmente. Também condiciona a não supressão de uma boa alimentação já conseguida pelas pessoas. Dessa forma, as prestações estatais já firmadas perante

a sociedade no tocante a alimentação não podem dar um passo atrás, já que atingiria a SAN das pessoas.

Ao dispor a garantia do direito à alimentação das pessoas sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tais como saúde, moradia, transporte, educação, dentre outras, a LOSAN direciona a compreensão de que a alimentação não deve ser considerada como uma garantia isolada, e sim, possuir uma ideia de unidade com outras necessidades essenciais para o que denominamos aqui o bem viver básico de cada pessoa. A interdependência desses direitos básicos está presente na SAN.

Pode-se analisar também a SAN a partir de seu contraposto, qual seja: a insegurança alimentar. Cecília Rocha traz interessante análise sobre o fato da insegurança alimentar ser um problema econômico, que em muitos casos materializa-se na falta de acesso aos alimentos. Segundo a autora, nas sociedades atuais de mercado, o alimento é mercadoria, vendido e trocado. Quem está alijado desse processo de troca em razão da renda insuficiente e da exclusão social, são impedidos de atuar como consumidores dentro do âmbito da alimentação (ROCHA, 2013).

Conforme dito anteriormente, o CONSEA só voltou a ser instalado no ano de 2003, com o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O CONSEA tem caráter consultivo, sendo um articulador entre governo e sociedade civil. Ele é um órgão de assessoramento imediato da presidência da república para a promoção de políticas e na definição de orientações para a garantia do DHAA, integrando o SISAN. E também acompanha e propõe a execução de diversos programas relacionados à SAN (BARROS, 2013). Sendo composto por 2/3 da sociedade civil e um terço de representantes governamentais e tendo como presidente, um representante da sociedade civil.

No desenvolvimento desta nova estrutura do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) de participação social em SAN, com suas ações descentralizadas, surgem os CONSEAS estaduais e por conseguinte, os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), com papel e mecanismos semelhantes ao órgão nacional, porém, a nível de localidades específicas e realidades bem delimitadas. É no âmbito desses Conselhos Municipais

que a discussão em matéria de SAN tornam-se efetivas para a concretização de políticas de interesse municipal, como no estudo de caso dessa pesquisa, qual seja, o Restaurante Popular de Juiz de Fora, abordado mais adiante.

No entanto, aqui ressalta-se apenas a valoração desses conselhos como avanços na perspectiva democrática, já que são preenchidos por representantes de diversos segmentos da sociedade civil, com a função da construção de políticas, acordos e planejamentos, possuindo experiência e capacidade para a identificação de questões a serem trabalhadas e as estratégias de intervenção. Ao compartilhar informações, o processo de tomada de decisões torna-se mais sofisticado, com o condão de identificar como as decisões poderão impactar ou não os temas referentes à SAN e ao DHAA (BARROS, 2013).

A importância da participação social para a evolução da garantia de direitos não é um caso específico do DHAA. Os direitos humanos em geral vêm se consubstanciando por meio de lutas sociais guiadas por grupos que sofrem das mazelas da desigualdade e da exclusão social.

Dessa forma, a institucionalidade da SAN e do DHAA está baseada na perspectiva de participação social em diversos momentos. Atualmente, não se deve considerar a realização da SAN e do DHAA sem o envolvimento de vários atores sociais pertencentes à determinada realidade social. O caminho que os avanços democráticos nos mostra é o de cada vez mais lutar para a elevação da atuação destes atores sociais, e não o caminho inverso ainda existente no Brasil, com governos conservadores e autoritários, configurando-os como grandes obstáculos na efetivação de direitos e de avanços civilizatórios.

3.3 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A ideia de um sistema constitui-se a partir de um conjunto de atribuições e relações entre elementos que o compõem, buscando a superação de problemas existente em determinada temática. Entretanto, aqui se entende a evolução sistêmica se dá mediante contradições pertencentes ao mesmo, não se excluindo pois os conflitos de ordem social, política, econômica e cultural. Sendo possível,

afirmar essas tensões existem em grande parte das políticas públicas, de acordo com o caráter extremamente complexo delas.

No tocante a SAN, tal contraditoriedade está exposta na multiplicidade de interesses presentes em suas políticas públicas. No complexo alimentar englobado pela SAN, encontra-se diversas ações, tais como a produção, a distribuição, o consumo, a conservação da natureza e sua reprodução sustentável, a tecnologia, entre outros. Logo, vários atores sociais travam disputas permanentes em busca de efetivar e ampliar seus interesses em determinadas matérias. Por conseguinte, um sistema de SAN considerado democrático deverá possibilitar tais disputas dentro de suas propostas e ações, dimensionando assim o elevado grau de complexidade dos sistemas de segurança alimentar e nutricional.

Este enfoque sistêmico que engloba tanto perspectivas biológicas quanto as econômicas, sociais e culturais da SAN, dinamiza seus conceitos, ações e as relações entre seus atores sociais, possibilitando assim, mudanças transformadoras de problemas reais concernentes à SAN (MALUF; REIS, 2013).

Renato Maluf e Márcio Reis descreveram as principais características do sistema alimentar mundial, influentes no desenvolvimento dos aspectos alimentares, quais sejam: predominância de um padrão de produção agrícola intensivo, por meio de instrumentos como máquinas e produtos químicos; alimentos processados que buscam ampliar a durabilidade, prejudicando a qualidade inerente ao alimento; padronização de hábitos alimentares; e o aumento da influência do comércio internacional no abastecimento alimentar (MALUF; REIS, 2013).

Diante dessas características, percebe-se a grande dificuldade de um Sistema Alimentar e Nutricional nacional criar a sua própria lógica de ações e programas e implementá-los. Isso se dá principalmente em razão do poder de economias mais robustas, e suas políticas de efetivação de condições mais favoráveis para elas em detrimento de países menos abastados. O desafio da atividade de um SISOAN em países pobres e em desenvolvimento faz-se presente na medida em que estes estão limitados por condições impostas por hegemonias da ordem econômica internacional. Tem-se, portanto, a necessidade de arranjos bem elaborados capazes de transpor essas barreiras, e garantir a soberania alimentar

regional, utilizando um sistema de segurança alimentar e nutricional inovador e condizente com as relações sociais pertencentes à determinada realidade.

Podemos citar, a título de exemplo de arranjos inovadores, políticas de incentivo a produção de alimentos que fogem da lógica do sistema mundial, como linhas de crédito à agricultura familiar. Também a determinação da participação social em todas as etapas de uma política pública, transferindo para os atores sociais, conhecedores da realidade, a responsabilidade de contribuir para a melhora de sua alimentação. Por meio de arranjos assim, as políticas públicas podem contribuir para a inversão determinista da lógica posta do sistema alimentar mundial acima exposto, e possibilitar construções e caminhos novos para a questão alimentar.

O Restaurante Popular surge como uma política pública de tentativa de impedir que o avanço do sistema alimentar mundial prejudique ainda mais a saúde das pessoas e a própria soberania alimentar. Ele faz isso porque combate uma padronização da alimentação ocorrida com o advento da urbanização e do aperfeiçoamento da industrialização. As refeições rápidas de grandes centros urbanos consubstanciadas em produtos processados e ultraprocessados pobres em nutrientes é um retrato de insegurança alimentar. Dessa forma, qualquer RP tem de combater esse padrão de insegurança alimentar posto, procurando transformar esse quadro em garantia efetiva do DHAA de acordo com os parâmetros de SAN.

Outro fator de destaque dentro da sistemática da Segurança Alimentar e Nutricional é a gama de princípios particulares das políticas de SAN. A complexidade anteriormente exposta contribui para a compreensão de possibilidades e limites dentro de programas e ações em SAN. Tal complexidade se dá a partir de princípios elementares envolvidos nas políticas deste tema, quais sejam: a intersetorialidade; ações conjuntas entre Estado e sociedade; equidade; articulação entre orçamento e gestão; abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais (MALUF; REIS, 2013).

O primeiro refere-se à intersetorialidade e todas as suas implicações, sejam as positivas e as negativas. O envolvimento de diversos setores dentro da administração pública, direcionando os trabalhos para um único objetivo mostra-se essencial para os resultados relativos à SAN. Em estudos relacionados com a

intersectorialidade, Lucieny Burlandy, Rosana Magalhães e Daniela Sanches Frozi, buscaram definir espaços institucionais para realizá-la. Ainda no estudo sobre a intersectorialidade, as autoras escreveram:

A intersectorialidade se verifica quando setores pactuam um projeto integrado, identificam determinante-chave do problema em pauta, formulam intervenções estratégicas que transcendem os programas setoriais e alocam os recursos em função dessas propriedades (BURLANDY; MAGALHÃES; FROZI, 2013).

Para a concretização desses objetivos, criaram-se as Câmaras Interministeriais de Segurança Alimentar e Nutricional a nível Federal e as Câmaras Intersecretariais de Segurança Alimentar e Nutricional a nível estadual e o que mais interessa a esta pesquisa, a nível municipal. O arranjo institucional das CAISANs serve como um canal de comunicação entre diversos setores, de forma a facilitar esta necessidade de diálogo entre os diversos órgãos da administração pública. Exemplifica-se aqui políticas públicas em SAN abrangidas pelo município, como a do RP procura estabelecer. Este precisa de atuações de vários órgãos da administração pública, tais como a secretaria de agricultura e abastecimento, a secretaria de saúde, a secretaria de governo, a secretaria de desenvolvimento social entre outras. Por essa participação de muitos seguimentos contidos em matéria de SAN, o arranjo institucional das CAISANs tornou-se fundamental.

O segundo princípio calcado nas ações conjuntas entre Estado e sociedade tem como meta o fomento o desenvolvimento de políticas iniciadas e realizadas não somente pelo Estado, e sim por outros órgãos da sociedade. Por isso, almeja-se avanços democráticos diante da complexidade do conjunto destas ações em SAN.

O terceiro princípio, qual seja o da equidade, manifesta-se na garantia de SAN, considerando as especificidades de demandas diferenciadas dos segmentos e grupos sociais, tais como relações de gênero. Para isso, há a necessidade de espaços e veículos democráticos atuando de forma instrumental nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

O quarto princípio importante nas políticas de SAN é o da articulação entre orçamento e gestão. Por óbvio, para a realização de políticas de SAN, necessita-se de recursos para viabilizá-las. Não obstante, possuir verbas orçamentárias não é o suficiente. Um dos pontos fundamentais do orçamento é a

sua gestão, ou seja, quem tomará decisões sobre ele e de que forma elas foram elaboradas. Arranjos institucionais democráticos procuram viabilizar essa gestão de maneira mais dinâmica e efetiva, conferindo maiores poderes para a sociedade. Em matéria de SAN, isto fica mais claro na medida em que a representação da sociedade nos conselhos de SAN está institucionalizada em grande proporção, com a garantia de 2/3 das cadeiras disponíveis.

O alerta deste ponto refere-se ao modo de atuação nesta gestão. A mera disposição legal e a ocupação das cadeiras não garante a efetivação plena do controle social. A melhora da capacidade dos gestores é uma medida que deverá sempre ser progressiva e trabalhada. Além do fato político de ataques por parte de agentes do governo para a inviabilização de gestões democráticas, cita-se por exemplo, horários inapropriados impostos pelo poder público para a reuniões de determinada política pública. A articulação entre gestão e orçamento é um dos pontos cruciais para a efetivação de políticas de SAN.

E o último princípio é o da abrangência e articulação entre ações estruturantes e medidas emergenciais. Problematiza-se nesse aspecto, o cuidado tomado para se entender como atuar em medidas emergenciais em detrimento de ações estruturantes. De modo mais claro, não se deve ampliar as medidas emergenciais em detrimento de ações estruturante. Pretende-se aferir que estas medidas sejam verdadeiramente transitórias e não se tornem definitivas, objetivo final de uma ação em SAN.

Resta claro certa relevância de medidas emergenciais, por exemplo, em casos de miséria e combate a fome. Porém, enfatiza-se a necessidade de superação das políticas em SAN apenas voltadas para essas emergências. A articulação destas com ações estruturantes deve ser compreendida a partir da preponderância de atuações maiores do que o mero combate de emergências.

De acordo com o artigo 4º da LOSAN, temos outros temas e olhares presentes dentro do âmbito da SAN. Tais como o acesso aos alimentos, a conservação e utilização sustentável dos recursos, a promoção da saúde, a qualidade dos alimentos, a produção de conhecimento e o acesso à informação⁴.

⁴ Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização,

Para a presente pesquisa, destaca-se o inciso VI, relativo a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de consumo de alimentos, no qual se enquadra o estudo de caso, qual seja o equipamento público do restaurante popular. Os equipamentos públicos de SAN são espaços físicos adequados para a promoção de ações e atividades que garantam a realização do DHAA, por meio de estruturas físicas e de pessoal. O locus do RP pretende ser um equipamento público capaz de cumprir esse papel, e para além dele, estimular a educação alimentar e nutricional e padrões de vida mais saudáveis, principalmente com grupos sociais mais vulneráveis à insegurança alimentar (RedeSAN, 2011).

Portanto, o restaurante popular pertence a abrangência da SAN, sendo um instrumento utilizado nas cidades de garantia de uma alimentação nutricionalmente balanceada, a partir de refeições saudáveis a um preço acessível. Política pública esta que deve ter a participação social de seus consumidores, consubstanciando na ideia de promotores e destinatários dela. (SANTOS,2003)

Para se chegar as garantias da SAN e do DHAA, a LOSAN determinou a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que abarcaria órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A partir desse arranjo de colaboração e comunicação existentes entre essas entidades, poder-se-ia imaginar uma política de SAN nacional, atingindo todos os lugares do país e suas diversidades culturais, buscando superar dificuldades inerentes à extensão do território brasileiro.

O SISAN tem como um dos seus princípios elementares a participação social, disposta na LOSAN, de maneira que esta participação se dará em várias

incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;
II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

fases das políticas de SAN, desde a formulação, passando pela execução, pelo acompanhamento, monitoramento, avaliação, até o controle das mesmas, salientando inclusive, que essa participação dar-se-á em todas as esferas de governo. Percebe-se a participação social em SAN institucionalizada como um arranjo democrático desde o seu marco inicial, ou seja, desde a criação da LOSAN.

Outra disposição importante encontrada na LOSAN para o presente trabalho indica uma diretriz das políticas de SAN, a intersetorialidade. Como dito anteriormente, a SAN engloba em sua verdadeira efetividade em diversos temas, e estes exigem a comunicabilidade com outras áreas da ciência, como a educação, a saúde, o direito, a agricultura. Tal fato exige uma atividade organizada do Estado e da Sociedade Civil, no intuito de prover uma visão completa dos problemas reais da alimentação. Dessa forma, a política pública de consumo para uma alimentação adequada como a desenvolvida nos restaurantes populares, está amparada na atuação de diversos órgãos da organização estatal e de diversos atores presentes na sociedade, de maneira que juntos poderão contribuir de maneira diversificada para a melhor realização da SAN e do DHAA dentro das demandas reais daquela localidade abarcada por determinado restaurante popular.

Portanto, a partir da análise da LOSAN, constata-se um novo arranjo institucional em SAN, no qual a participação democrática da sociedade no âmbito das políticas públicas ensejaria um maior controle e efetividade das mesmas. A participação social torna-se um princípio institucionalizado e positivado em matéria de SAN. Com isso, direciona-se uma nova possibilidade para a formulação, execução, acompanhamento e controle dos restaurantes populares, com o intuito de empoderar a atuação de diversos atores sociais destinatários dos RPs e/ou interessados e capacitados para a contribuição dos mesmos.

Neste aspecto normativo da SAN, em 2007, por meio do Decreto nº6.273 de 23 de Novembro, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão responsável na promoção da articulação e integração da administração pública federal ligados a SAN. A CAISAN tem também o papel de levar as demandas formuladas pelo CONSEA para as entidades da administração pública. Configurando dessa maneira, um interessante vetor de diálogo com a sociedade civil participante das cadeiras do CONSEA. Entretanto, não nos

deteremos pormenorizadamente nesse instituto (CAISAN), em razão de fugir do escopo da pesquisa.

Outro marco de regulação no âmbito da SAN deu-se com o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, com o objetivo de organizar o SISAN e instituir a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecendo padrões em termos de SAN para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e demais políticas e programas concernentes à SAN.

A PNSAN trouxe parâmetros para as políticas de SAN, promovendo diálogo entre instituições públicas e privadas, e também a garantia da participação das organizações sociais. Dando a oportunidade do confronto institucional entre diferentes lógicas que detém a relação entre Estado, mercado e sociedade. Nesse diapasão:

(...) Políticas e intervenções públicas de SAN não configuram processos lineares. Além de envolverem a interação de múltiplos atores, abordagens e espaços sociais, tais ações também envolvem conflitos de interesse e negociações na maioria das vezes marcados por fortes controvérsias. Em virtude da natureza complexa das iniciativas, é preciso reconhecer que gestores, profissionais, técnicos e organizações comunitárias em cada região ou município são agentes que fazem parte da construção cotidiana da política de SAN (BURLANDY, MAGALHÃES, FROZI, 2013).

Cada política de SAN deverá articular diferentes dimensões, quais sejam, alimentar (produção, comercialização e consumo), nutricional (utilização do alimento pelo organismo e sua relação com a saúde), considerando em cada contexto social, as relações entre Estado, mercado e sociedade (BURLANDY; MAGALHÃES; FROZI, 2013).

As intervenções promovidas pelas políticas de SAN interferem e sofrem a interferência do aparelho estrutural pertencente na sociedade em que determinada política atua. Ou seja, contextos políticos-institucionais, econômicos e culturais são condicionados e condicionam as políticas públicas de diversos assuntos, o que não é diferente em matéria de SAN.

Já os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional traçam metas e estratégias para a consecução do DHAA e a garantia da SAN. Fazendo parte do planejamento do Estado, anteriormente definido como o ato político praticado pelo Estado para a intervenção no domínio econômico, cabendo ao Direito Econômico a análise de função do planejamento e o tipo de atos que o envolvem. Os planos estão

dentro da órbita do planejamento, sendo documentos técnicos elaborados no intuito de atingir determinados objetivos, sendo orientados por uma política econômica. A dinâmica do plano em relação às políticas de Segurança Alimentar é a mesma no sentido da descentralização das medidas de SAN entre as esferas de governo. Há o Plano Nacional de SAN, no qual vincula o cumprimento das metas à União, o Plano Estadual de SAN, vinculado ao estado federado e por fim o Plano Municipal de SAN, restrito as ações do município que o elaborou.

Essa dinâmica desenvolvida no Brasil dá-se de forma a deixar claro os âmbitos de atuação de cada esfera do governo, fomentando a especificidade de cada ente para a superação de seus problemas em SAN. Isso não quer dizer que não há comunicação e ajuda entre eles, em muitos casos, metas e estratégias são formuladas em regime de colaboração, conferindo a interdependência entre União, estado e município.

No caso da localidade de Juiz de Fora, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional ainda não foi elaborado. Tal fato será mais detalhado no quarto capítulo, no estudo de caso sobre a SAN e o RP-JF.

3.4 DIREITO ECONÔMICO E A POLÍTICA ALIMENTAR

Neste tópico, o trabalho pretende trazer à baila as questões envolvendo a política alimentar e a sua relação com o Direito econômico. Para isso, apresentar-se-ão conceitos e ideias centrais do direito econômico, buscando sempre a sua relação com a questão alimentar de modo abrangente. A especificação desta relação dar-se-á no terceiro capítulo, com o estudo de caso do RP-JF.

O Direito Econômico é a área do Direito que visa estudar e compreender a relação entre os agentes participantes de uma política econômica, analisada sob o viés jurídico. Possuindo para tanto, um conjunto de normas de conteúdo econômico, que assegure a defesa e harmonia de interesses coletivos e individuais, tendo por base a ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2003).

O objeto do Direito Econômico é a regulamentação das medidas de política econômica (CAMARGO, 2014). Estas procuram normatizar determinados objetivos e escolhas de caráter econômico, almejando garantir direitos de diversos

grupos sociais e coibir abusos econômicos existentes em razão da desigualdade de poder entre os agentes econômicos.

Ainda no esforço de compreensão sobre o que seria o Direito econômico, Fábio Konder Comparato realça a sua estreita relação com o Estado, na medida em que entende este como um grande sujeito das políticas econômicas. Nesse diapasão:

O novo direito econômico surge como o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica. Ele constitui assim a disciplina normativa da ação estatal sobre as estruturas do sistema econômico, seja este centralizado ou descentralizado. Frequentemente, tais técnicas são coordenadas num quadro geral que exprime o conjunto da política econômica, e que é o plano. (COMPARATO, 1965, s/p)

Aqui se destaca a participação do Estado como agente de Direito Econômico, pois se configura como o grande fomentador de políticas públicas em matéria de SAN. A centralidade estatal pode ser questionada em certos pontos, tais como uma uniformização de políticas alimentares e a inviabilização de outras formas de avanços em SAN, quando ele atua desconsiderando a capacidade de certos atores sociais tomarem suas próprias decisões. Todavia, não se pode ignorar o papel do Estado nas políticas de SAN. Cite-se aqui a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e demais normatizações e arranjos institucionais construídos dentro da esfera estatal.

Ao mesmo tempo em que se salienta a efetiva função histórica do Estado em matéria de política econômica e sua normatização, questiona-se qual seria o próximo avanço para as políticas econômicas referentes à SAN. Deveria o Estado continuar como ator central? De que forma outros atores sociais podem contribuir em maior medida que a atuação estatal? Ou se vislumbraria uma atuação conjunta? Como se daria essa última situação? Tais questões retornarão e espera-se que respondidas ou pelo menos alinhadas de possíveis soluções nos capítulos seguintes. O que se deseja nesse momento, é refletir sobre a centralidade estatal nas políticas econômicas, com suas possibilidades e limites, e simultaneamente, indicar novos avanços do Direito Econômico nessa matéria.

Nesse ponto da análise das influências e interesses existentes nas políticas econômicas, Giovani Clark (2007) demonstra que em políticas econômicas elaboradas pelo poder estatal, elas são influenciadas por interesses privados, o que poderia provocar diversas consequências para as políticas públicas. O autor destaca a relevância da participação de movimentos sociais na elaboração, execução e contestação das normas de política econômica, justamente para fortalecer construções democráticas diante da complexidade atual da sociedade.

Outro ponto relevante do Direito Econômico é a Constituição Econômica, na qual estão elencados artigos que tratam sobre temas econômicos no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil. Dessa forma, os assuntos econômicos elevam-se ao grau constitucional, ganhando visibilidade perante a ordem jurídica (SOUZA, 2003). A partir dessa Constituição econômica, considerando a ideologia constitucionalmente adotada, é que se teria as decisões sobre a política econômica adotada pelo Estado. Por esse motivo, a Constituição econômica mostra-se de grande valor ao presente trabalho.

No desenvolvimento do conceito de Constituição econômica, Gilberto Bercovici (2008) trouxe novas compreensões referentes ao tema. Para ele, a Constituição Econômica busca construir uma nova ordem econômica, capaz de alterar a existente e de rejeitar a ideia liberal de um mercado auto-regulado. Isso se daria perante a Constituição dirigente, considerando os conflitos e contradições pertencentes à sociedade, de modo a possibilitar uma efetiva transformação social.

A ideologia constitucionalmente adotada citada anteriormente refere-se aos princípios fundamentais na ordem jurídica na qual ela está vinculada, funcionando como um fundamento de legitimidade para atuação estatal em matéria de Direito Econômico (SOUZA, 2003). Nela poderão estar consubstanciadas características de diversas linhas ideológicas, como o liberalismo, o nacionalismo, o trabalhismo e o socialismo. A ideia da ideologia constitucionalmente adotada serve como um parâmetro hermenêutico, no qual o intérprete deverá recorrer para condicionar e legitimar a sua ação. E também como um instrumento de controle para combater interpretações anarco-liberais e como filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

De grande valor mostra-se o avanço no conceito de ideologia constitucionalmente adotada feito pelos professores Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento (2013) ao problematizarem as limitações inerentes ao tratamento do conceito de maneira fechada, não abrangente. Dois aspectos são merecedores de crítica por parte dos autores. O primeiro aspecto é a vinculação entre a ideologia constitucionalmente adotada e o texto constitucional positivado. A segunda remete-se a visão da aplicabilidade da ideologia constitucionalmente adotada aos aspectos da economia de mercado.

Para este trabalho, eleva-se a relevância do primeiro aspecto. Para os autores, a Constituição não se resume somente ao texto constitucional, contrariando, pois, o caráter do positivismo jurídico. Na compreensão deles, o alcance das normas constitucionais é reinventado permanentemente, não possuindo um conteúdo fixo, imóvel e demasiadamente rígido que impeça evoluções em sua abrangência. Também afirmam que o texto constitucional é apenas o ponto de partida para a interpretação da ordem econômica e que a concreção das normas constitucionais pode ser realizada com novos significados das mesmas, a partir de processos dialógicos e democráticos. Configurando, portanto, a ideologia constitucionalmente adotada como uma categoria aberta a novas significações e sentidos (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

Tal avanço na ideia de ideologia constitucionalmente adotada vai ao encontro do que se desenvolverá neste trabalho, na medida em que se acredita na realização de qualquer direito, na presente pesquisa o direito à alimentação, a partir de processos dialéticos e evolutivos dos conflitos sociais, tomando o direito não apenas como o direito legal, oriundo do Estado, e sim produzido por diversos atores sociais como instituições não-estatais e movimentos sociais.

Outras questões que merecem ser levantadas no presente trabalho referem-se aos institutos de Direito econômico, quais sejam: o planejamento, a produção, a circulação, a repartição e o consumo. O planejamento é o ato político praticado pelo Estado para a intervenção no domínio econômico, cabendo ao Direito Econômico a análise de função do planejamento e o tipo de atos que o envolvem. Já o instituto da produção procura disciplinar a política econômica referente ao ato e fato econômico denominado produção, a partir de estudos de seus fatores: recursos

naturais ou matérias-primas, trabalho, capital (bens de produção – tecnologia – dinheiro) e organização (SOUZA, 2013). Já a circulação econômica verifica-se quando um objeto passa da titularidade de uma pessoa para a outra, conferindo uma mudança do status jurídico. Assim, o Direito econômico se preocupa com a política econômica que regule todo o instrumental apto a disciplinar as trocas de excedentes dentro do mercado (CAMARGO, 2014). É nesse instituto que se estabelece o fato econômico preço, abordado mais adiante, e demais fatos como a moeda e o crédito.

No instituto da repartição, a política econômica volta-se para distribuição da riqueza entre os diversos segmentos da sociedade, norteadas pelo sentido de Justiça Social. Para isso, utiliza-se de diversas formas de ganho, como a renda, salário, juros e lucro. Por fim, nesta breve explanação sobre os institutos de Direito Econômico, cita-se o consumo, no qual o ato de consumir algo é praticado por um agente, competindo ao Direito Econômico analisar como se dá essa relação na política econômica. De acordo com o professor Washington Peluso A. de Souza (2003), o consumo possui quatro elementos essenciais, quais sejam: a relação de consumo, o consumidor, o fornecedor e o produto/serviço.

Como anteriormente citado, o preço é um fato econômico do instituto da circulação. Ele é essencial nas relações econômicas pelo fato de estar presente em diversos instrumentos contratuais. O que o faz ser parte importante do Direito Econômico é ligar com a ideologia projetada na política econômica do mercado, resultando nas modalidades de preço elencadas pela doutrina.

As modalidades de preço, de acordo com Washington P. Albino de Souza (2003) são: preço normal, conduzido pela lei econômica da oferta e procura e pelo “ponto de equilíbrio” (igualdade de interesses); preço imposto, no qual o Estado visa coibir monopólios/oligopólios e monopsônios/oligopsônios; preço controlado, exercido pelo poder econômico público via seu poder de polícia, e pelo poder econômico particular para o controle entre os ofertantes, via cartéis; preço tabelado, ações do poder público que visam a corrigir as irregularidades do mercado; preço vigiado; preço orientado; preço regulado e por fim, o preço público. Salienta-se a importância deste último para o trabalho, como se verá a seguir.

Preços públicos são oriundos da atividade dos órgãos públicos ao atuarem em regime de empresa na política econômica de cada país (SOUZA, 2003).

Dessa forma, a sua dimensão mostra-se de um papel fundamental para o Direito Econômico. Os preços dos serviços públicos tem sua parte custeados pelo usuário de determinado serviço ou bem. Interessante perspectiva, aqui considerada como avanço sobre o tema dos preços públicos, é a categoria de preços políticos, verificada por Ricardo A. Lucas Camargo (2014). Segundo ele, os preços públicos são geralmente fixados em valor módico, não dispostos somente ao objetivo do lucro, mas sim no financiamento da prestação do serviço, com fulcro na acessibilidade do mesmo para a população menos abastada. O autor também problematiza quando o Poder público pede auxílio ao particular para a prestação de determinado serviço, o que é capaz de gerar conflitos entre os usuários que podem pagar o serviço em razão de seu baixo valor, e o particular, guiado pelo interesse do lucro.

Portanto, ressalta-se o RP como um equipamento público de SAN, permeado por uma política de preço, objeto do Direito Econômico. Por ser um equipamento público, oriundo de uma política pública, o RP encaixa-se na classificação de preços públicos, mediante o destaque de sua subcategoria, os preços políticos. Estes últimos são preenchidos de alguns conflitos de interesses como foi exposto acima, sendo capazes de oferecer problemas no qual o Direito Econômico pode contribuir para indicativas de solução. Este assunto será retomado no terceiro capítulo, referente ao estudo de caso do RP-JF.

4 O ESTUDO DE CASO DO RESTAURANTE POPULAR DE JUIZ DE FORA

Neste capítulo, abordaremos o estudo de caso do restaurante popular de Juiz de Fora, materializando todas as discussões anteriormente trabalhadas até aqui. Para isso, começaremos a traçar o desenvolvimento histórico-social da SAN e do DHAA na cidade, conhecendo as especificidades da localidade, pois como exposto nos capítulos precedentes, a análise histórica é parte essencial para o trabalho, com fulcro de compreender a totalidade dos aspectos envolvidos no processo das políticas públicas, como os marcos regulatórios, os atores sociais, as instituições, os discursos ideológicos, os conflitos na relação entre economia, política e direito, e demais complexos capazes de interferir nelas.

A cidade de Juiz de Fora, de acordo com a estimativa de 2017 do IBGE, possui 563.769 mil habitantes (IBGE, 2017), sendo a maior cidade da Zona da Mata mineira, exercendo sua influência não somente nesta região, mas em demais regiões interioranas de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Sendo considerada um pólo industrial e de prestação de serviços, sendo que 98,90% da população vive na zona urbana e 1,10% vive na zona rural (IBGE, 2010).

O crescimento juiz-forano tanto em habitantes, quanto nos setores secundários e terciários, trouxera novos contornos para a questão alimentar no município. A cidade é em sua grande maioria urbana, e com crescimento acima exposto, permitiu se repensar os caminhos de uma alimentação adequada, visando a garantia da SAN. Para isso, considerando o desenvolvimento do capitalismo e do Estado contemporâneo, faz-se necessário a promoção de políticas públicas atuantes numa determinada realidade, como é o caso dos restaurantes populares.

A trajetória recente da SAN e do DHAA em Juiz de Fora foi relatada pela ex-presidenta do COMSEA-JF Dagmar Bettina Koyro em um artigo denominado Participação Popular na Construção de Políticas Públicas de SAN em Juiz de Fora-MG. Ela participou de maneira relevante no combate e na evolução do tema no município, materializando as características e lutas relativas à SAN neste artigo.

A questão alimentar em Juiz de Fora pensada como um direito humano iniciou-se no início dos anos de 1990, e de forma não muito distinta do restante do país, teve forte vinculação com o processo de democratização vivido pelo país na

década precedente. Também tem seus laços vinculados com movimentos sociais e alas progressistas da Igreja Católica, tal qual o movimento contra a carestia e a teologia da libertação.

Em solo juiz-forano, a Pastoral da Criança vinculada à Arquidiocese de Juiz de Fora, começou as ações relacionadas à alimentação em 1993, ajudando famílias com crianças e gestantes desnutridas e em situação de insegurança alimentar (KOYRO, 2011). No decorrer da década, a Pastoral da Criança foi um importante ator social no tocante à SAN e ao DHAA, promovendo capacitações, disseminações de ideias e problematizações deste tema. Isso se deu na medida em que tais ações questionavam os problemas relacionados à alimentação, como a falta de acesso aos alimentos, a produção e a circulação deles, ultrapassando portanto, limites ideológicos de uma ordem natural da sociedade em que a alimentação não se refletia em injustiça alimentar. Tais questões, apontadas por Josué de Castro em meados do século passado, começam a se corporificar diante das contradições engendradas pelo capitalismo e o modo de produção alimentar trazido pela revolução verde.

A produção alimentar em alta escala verificada na segunda metade do século XX foi possibilitada pelo desenvolvimento tecnológico do capitalismo global, por meio de novas maneiras de alavancar a produtividade, com a utilização de maquinários e agrotóxicos, fertilização do solo, alterações de sementes, e demais características pertencentes à revolução verde. Todavia, tais formas de desenvolvimento da alimentação não foram capazes de eliminar com as mazelas alimentares, como a fome e a insegurança alimentar. Pelo contrário, novos problemas relacionados com esse modo de produção alimentar se elevaram no período, como o caso das doenças crônicas não transmissíveis (POLLAN, 2008), por exemplo, a diabetes e doenças cardiovasculares.

As contradições entre o aumento de produção de alimentos e o aumento da insegurança alimentar fomentaram diversos questionamentos pela população e pelas instituições da cidade, já que tais contradições tornam-se cada vez mais visíveis, ensejando posições críticas da sociedade civil.

Ao longo da década de 1990, a Pastoral da Criança continuou a estimular formações, eventos e discussões sobre a questão alimentar, construindo assim,

laços mais estreitos e uma estrutura para posteriores avanços, resultando no ano de 2000, a Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) da Zona da Mata III, encarregada de colaborar na divulgação de temas relacionados à SAN e a implementação de Conselhos Municipais de SAN (KOYRO, 2011). No início dos anos 2000, até a implementação do COMSEA-JF, a CRSANS contribuiu para a evolução da temática da SAN em Juiz de Fora, participando vários movimentos da sociedade civil interessados com a realização do DHAA.

Como dito no primeiro capítulo, o ano de 2003 foi representativo de uma guinada no que se refere à SAN, a partir do governo federal nas mãos do Partido dos Trabalhadores, com o Presidente Luis Inácio Lula da Silva. A reinstalação do CONSEA nacional, o incentivo a criação dos Conselhos Estaduais de SAN e do Conselhos Municipais de SAN, os programas voltados para o combate à fome elaborados com a nova direção do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) e posteriormente o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram essenciais para as políticas públicas em SAN. Tais inovações institucionais impactaram não somente grandes centros ou regiões específicas, e sim uma multiplicidade de municípios, que perceberam oportunidades de parcerias e avanços em matéria de alimentação.

A partir dessa nova política do governo federal, o poder público municipal de Juiz de Fora ganhou novas perspectivas para o desenvolvimento da SAN no município, na busca da erradicação da fome e da insegurança alimentar. É nesse contexto que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Juiz de Fora (COMSEA-JF) fora criado com a lei 10.466 de 2003. Entretanto, a instituição do COMSEA-JF não foi imediatamente seguida da sua criação, a efetiva instalação deu-se somente em 2007, após diversas cobranças de instituições envolvidas com o tema neste interim (KOYRO, 2011). Desde então, o COMSEA-JF articula-se para a realização do controle social sobre a administração pública municipal, e consequentemente, cobranças e trabalhos em cima das políticas públicas de SAN.

Desde o começo dessas discussões sobre SAN e num momento posterior com a institucionalização do COMSEA-JF, uma das principais ideias debatidas e cobradas, era a da criação do Restaurante Popular no município, isto se verificou na assembleia da População de Rua de Juiz de Fora, realizada em fevereiro de 2004,

em que as demandas principais levantadas pelos moradores de rua eram o RP e o Banco de Alimentos (KOYRO, 2011). Ainda de acordo com Bettina Koyro, nesse encontro já se debatia as formas de gestão do RP, estabelecendo-o como um espaço de convivência, educação alimentar e de inclusão social.

Percebe-se assim, que a trajetória da SAN e do DHAA de JF sempre esteve vinculada com a organização de instituições da sociedade civil, sendo elas impulsionadoras primárias do tema. Sendo, portanto, uma demanda da população mais diretamente ligada a insegurança alimentar gerada pela desigualdade social. Da mesma maneira que a nível nacional, as lutas em favor da SAN parte de classes sociais menos abastadas, atingindo posteriormente a institucionalização política e jurídica dessas demandas via poder estatal.

Dessa forma, partir do Direito posto sem conhecer o que levou àquela institucionalização jurídica não confere legitimidade pura à letra da lei. Da mesma maneira, a compreensão de que a regulamentação jurídica é posterior ao fato, pode incitar que esta própria regulamentação se tornará obsoleta em um segundo momento, diante de novos aspectos da vida social. Por essa razão, a perspectiva dialética do Direito de Lyra Filho, nos fornece instrumentos dinâmicos para análise das imperfeições do Direito estatal, as incapacidades da lei e da burocracia para lidar com o processo histórico da humanidade.

Como dito acima, a partir de uma política do nível federal em matéria de SAN e do DHAA foram desenvolvidas as políticas públicas locais. Destaca-se a promulgação da LOSAN no ano de 2006, criando o Sistema Nacional de SAN, como vimos no capítulo anterior. O município também constrói suas políticas em SAN face determinações e condicionamentos do estado, no caso em estudo, o de Minas Gerais. No mesmo ano, 2006, foi criada a Lei 15.982, que dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Em Juiz de Fora, o marco institucional foi a criação do COMSEA-JF, no ano de 2003, pela lei 10.466. Tendo seu funcionamento ocorrido somente em 2007. Com a institucionalização do COMSEA-JF, o município ganhou um espaço para o desenvolvimento do DHAA e da SAN, podendo vislumbrar novos avanços e a busca de novos atores sociais para a participação em políticas públicas.

Outro ponto importante para a SAN na cidade foi a realização da primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável realizada em agosto de 2009, com o lema “Alimentação é direito, saúde e dignidade”, com o objetivo de estabelecer proposições para as políticas públicas do município em SAN nas linhas de produção de alimentos; abastecimento e garantia de acesso aos alimentos de qualidade; saúde, nutrição e educação alimentar; e programas alimentares suplementares. Também teve como um dos objetivos a discussão e aprovação da minuta de Lei que cria o Sistema Municipal de SAN. Participaram da Conferência representantes do governo municipal e da sociedade civil, além de conferencistas convidados para a realização de apresentações e palestras sobre os temas relacionados à SAN.

As Conferências Municipais são encontros que permitem a junção de várias pessoas, representantes de suas instituições e localidades específicas, para a deliberação de ações a serem tomadas pelo poder público em conjunto com a sociedade civil. Nelas se verificam uma maior horizontalidade na participação democrática, e também grandes vantagens, já que a multiplicidade de atores sociais contribui para a melhor compreensão das realidades vividas em cada localidade, com suas especificações e problemas particulares. No caso de Juiz de Fora, mostrou-se a importância de uma Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, pois possibilita maior capilaridade das demandas de atores sociais e de áreas urbanas distintas.

A partir de lutas históricas, da atuação do COMSEA-JF e da realização da I Conferência Municipal, a SAN angariou espaço no cenário político do município, demandando políticas públicas para a sua real efetivação. No âmbito de arranjos jurídico-institucionais, o RP foi de grande relevância. Ele era a política pública mais desejada por parte da sociedade civil, em razão de suas características. Foi criado em 2012, sendo inclusive, construído anteriormente a própria Política Municipal e do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora, estabelecidos apenas em 2015 pela lei 13.150. Como verificado nas deliberações e na minuta de lei elaborada na I CMSAN, em 2009, o SISAN-JF fora instituído somente em 2015, configurando assim uma espera de 6 anos.

Ainda no tocante às regulamentações legais municipais de SAN, cita-se a criação da Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora (CAISAN-JF) pelo decreto 12.557/2016. Tal arranjo encontra-se legalmente instituído, porém inexistente faticamente após 2 anos.

Já o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional não existe nem em lei. O déficit é tão grande para a sua própria formulação que não há diagnóstico do município sobre segurança alimentar e nutricional. O diagnóstico é o documento-base no qual estão dispostos os dados sobre as carências da população em matéria de SAN, os locais onde a insegurança alimentar mostra-se elevada, inclusive para o próprio fortalecimento do RP, permitindo, portanto, o conhecimento e posteriormente ações com bases firmes para evoluções na SAN das pessoas.

A partir desses dados e informações, percebe-se que a SAN e o DHAA não vem sendo tratados como prioridades políticas por parte da administração pública do município. Os atrasos na institucionalização de arranjos jurídicos e a falta de ações para a promoção do direito à alimentação, permite afirmar o descaso do poder público com a SAN e o DHAA, e também com a história de luta da sociedade civil juiz-forana. Comprova-se também a incapacidade do Direito frente a Economia e a Política, já que esta última detém o poder final de dizer se o direitos serão efetivados ou não, com sua vontade política, permeada de interesses econômicos obscuros, que em muitas vezes, não se consegue detalhar.

Compreender como se encaixa o RP-JF nesse cenário e qual seu papel na SAN de Juiz de Fora é o que se deseja no próximo tópico. Para isso, buscar-se-á entender o que são equipamentos públicos, restaurantes populares e suas institucionalizações, para depois adentrar no estudo de caso do RP-JF e suas especificações.

A partir do novo cenário político instaurado em 2003, em matéria de SAN, constata-se o desenvolvimento de uma nova política econômica e novos arranjos institucionais por meio da criação de regulamentações e espaços públicos que possibilitam avanços civilizatórios, cite-se a reinstauração do CONSEA nacional e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) seguido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Isto repercutiria também em novas abordagens no plano jurídico.

Dentro desses novos arranjos institucionais, destacam-se os equipamentos públicos, conjunto de espaços, materiais, planejamentos e ações, nos quais, com uma linha democrática, são capazes de promover políticas públicas garantidoras de direitos sociais. No âmbito da SAN, os equipamentos públicos mais importantes desenvolvidos de início foram os Restaurantes Populares, as Cozinhas Comunitárias e os Bancos de Alimentos. Tais instrumentos de SAN, não visam somente a ingestão de alimentos pelas pessoas, mas também o desenvolvimento de diversas ações, tais como ações em educação alimentar e no desenvolvimento da cidadania. Nesse sentido:

Os equipamentos sociais de SAN são uma forma de estruturação destas ações em redes que visam fortalecer a população local, minimizar os problemas sociais existentes e fomentar a articulação de políticas sociais. Neles se combinam ações diversas de modo a atender às necessidades específicas de cada município. O sucesso desta forma de articulação e ação impulsiona a emancipação dos usuários e favorece para que eles sejam protagonistas de seu desenvolvimento e exerçam seu direito de cidadania. (PINTO, 2009, p.53)

Apesar de contradições e condicionalidades que venham existir diante de estarem submetidos ao poder público municipal, os equipamentos públicos de SAN tem um potencial de fortalecer espaços de exercício da cidadania e de empoderamento social, permitindo que atores anteriormente excluídos da tomada de decisão sobre as políticas públicas, participem de todo o processo decisório.

Isto só é possível com o fomento de instrumentos de democracia participativa, tais como a gestão democrática e o orçamento participativo. Dessa forma, o caminho a seguir nesses novos arranjos institucionais não se baseiam em uma total centralidade da administração pública, pelo contrário, a descentralização de políticas públicas e de equipamentos públicos encampada pela população usuária deles serve como a melhor perspectiva da efetivação do DHAA, não estritamente legal, mas sim nascidas de demandas reais e dinâmicas da própria população, diminuindo o distanciamento de espaço e de tempo existente na abordagem da legalidade e juridicidade praticada pelo Direito.

4.1 OS RESTAURANTES POPULARES

Os restaurantes populares ganharam um contorno de política pública a nível nacional em 2004, no âmbito do programa de inclusão social Fome Zero, pertencente às ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este programa possibilitou o desenvolvimento de uma rede integrada nacionalmente para avanços em matéria de SAN, pois com o incentivo do governo federal, municípios até então incapazes de implantarem projetos similares com os RPs, promoveram tal equipamento público em suas localidades.

O Programa Restaurante Popular visa criar uma rede de segurança alimentar para as pessoas que realizam fora de casa, em áreas de grande circulação, e que por esse motivo, podem estar mais vulneráveis nutricionalmente. Tendo como primordial objetivo, a implantação de restaurantes públicos populares geridos pelo setor público municipal/estadual, ofertando refeições prontas e saudáveis a preços acessíveis, promovendo a SAN em detrimento da insegurança alimentar, garantindo a ingestão de alimentos mais adequados nutricionalmente, como vitaminas e minerais (ARAÚJO; ALMEIDA; BASTOS, 2007). Além de combater a fome e a exclusão no cenário de expansão da cidadania num ambiente público baseado na democracia (ARAÚJO; ALMEIDA; BASTOS, 2007). Nesse sentido, o projeto lógico do programa restaurante popular, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome preceitua:

Restaurantes Populares são estabelecimentos administrados pelo poder público que se caracterizam pela comercialização de refeições prontas, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros, preponderantemente com produtos regionais, a preços acessíveis, servidas em locais apropriados e confortáveis, de forma a garantir a dignidade ao ato de se alimentar. São destinados a oferecer à população que se alimenta fora de casa, prioritariamente aos extratos sociais mais vulneráveis, refeições variadas, mantendo o equilíbrio entre os nutrientes (proteínas, carboidratos, sais minerais, vitaminas, fibras e água) em uma mesma refeição, possibilitando ao máximo o aproveitamento pelo organismo, reduzindo os grupos de risco à saúde. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004, p.5)

Ainda de acordo com este documento, os objetivos específicos do Programa necessários para sua realização são de apoio a: construção, reforma e adaptação das construções prediais; aquisição de equipamentos, materiais permanentes e de consumos novos; capacitação das equipes de trabalho; formação de profissionais, na área de gastronomia, que desempenham atividades básicas de

um restaurante; a difusão de conceitos de educação alimentar e sua aplicação (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2004).

Percebe-se que o RP não é voltado apenas para a ingestão de alimentos almejando a mínima subsistência física, e sim, como um equipamento público disposto a realizar uma alimentação nutricionalmente balanceada e diversificada. Além desses aspectos nutritivos, ressalta-se a perspectiva do RP como promulgador da cidadania, capaz de fomentar a participação popular nas ações que o envolve, e a educação alimentar e nutricional tão importante no atual cenário do avanço de produtos ultraprocessados e da insegurança alimentar.

Dessa maneira, os restaurantes populares devem promover ações no intuito de desenvolver a alimentação saudável, como programas de educação alimentar (CARRIJO, 2013), além de canais de participação na definição de outras atividades promulgadoras de SAN.

A justificativa deste programa se dá, como referido no capítulo anterior, na medida em que se verificou o aumento de refeições rápidas em centros de circulação de pessoas, tais como lanches, salgados e demais gêneros alimentícios não capazes de garantir a plena realização da SAN. Os restaurantes populares surgem, portanto, como equipamentos públicos que concretizam o DHAA, na medida em que viabilizam refeições mais equilibradas nutricionalmente. Nesse sentido:

A alimentação adequada é um direito mundialmente reconhecido, porém as novas demandas da vida moderna nem sempre oportunizam a adoção de uma alimentação saudável. O hábito de se alimentar fora do lar tem se destacado nas últimas décadas, e para a população de baixa renda, a refeição do almoço muitas vezes é substituída por lanches rápidos, densamente energéticos e pobres em micronutrientes essenciais. Atento a esta questão, e com o objetivo de facilitar o acesso da população de baixa renda a refeições baratas e saudáveis, o Governo Federal implantou o programa dos Restaurantes Populares (CARRIJO, 2013, p.ix)

Destaca-se também que tais refeições devem ser oferecidas a preços acessíveis, pois elas serão destinadas a pessoas restringidas economicamente e em vulnerabilidade social (SILVA, 2012) que não dispõem de renda suficiente para se alimentarem todos os dias em mercados tradicionais oferecedores deste tipo de refeição. Optando portanto, por refeições distintas de almoços nutricionalmente balanceados.

O preço da refeição é de vital importância para os usuários dos restaurantes populares. Isso se dá na medida em que os perfis das pessoas que buscam uma alimentação adequada em restaurantes populares, como afirmado em estudos do RP de Belo Horizonte, por Fernanda Sobrinho *et al* (2013) e Fátima Carvalho *et al* (2007), são de classe econômica e com uma renda per capita mais baixa. Assim, o preço reduzido é determinante na escolha para a realização de refeições no RP.

Outro fator importante é o tempo para a realização das refeições. A grande maioria dos trabalhadores de centros urbanos residem em bairros distantes, impossibilitando-os de voltarem para casa para se alimentarem em razão do tempo. De acordo com os indicadores de mobilidade urbana da PNAD, grande parte da população brasileira (66%) gasta mais de 30 minutos no deslocamento casa-trabalho (IPEA, 2013), com tendência a cada vez subir esse tempo, em razão do crescimento do número de veículos nas cidades e as consequências que esses dados trazem para o trânsito dos municípios.

Diante desse cenário, em razão do tempo, fica inviável o deslocamento do trabalhador do seu trabalho dentro do intervalo intrajornada de trabalho para a sua casa no intuito de se alimentar. Os trabalhadores encontram no RP a possibilidade de comerem bem e de maneira adequada, garantindo o DHAA, contrariamente às refeições rápidas e não balanceadas nutricionalmente.

A construção de restaurantes populares se deu com a transferência de recursos a partir do governo federal (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) para os municípios. Para isso, o MDSCF emitiu instruções para que os municípios interessados em construir um RP apresentassem projetos para a realização desta política pública. Este Ministério também vinculou condições a serem realizadas para a transferência de recursos.

O arranjo por meio de convênios entre o poder federal e os demais poderes, se dá mediante condições que os últimos se comprometem a trazer em seus projetos, tais como o atendimento preferencial aos destinatários da política de Assistência Social, estar adimplente com a União, existir disponibilidade de recursos na Lei Orçamentária Anual do proponente, entre outras, sempre condicionando-os às legislações vigentes (BRASIL, 2004). Percebe-se assim que o controle por parte

do poder executivo federal exige dos municípios certas atitudes burocráticas-legais para a construção do RP. Tal arranjo jurídico (COUTINHO, 2014) pode contribuir para este tipo de controle entre entes federados distintos, entretanto, pergunte-se: será que essa inovação jurídico-institucional é suficiente para a real garantia do RP como um equipamento público garantidor da SAN? Em que medida tal controle burocrático-legal pode ensejar um antidireito, contrário à justiça social e a maior realização do DHAA?

Uma assunto a partir do qual podemos problematizar a existência do Antidireito no âmbito do DHAA é questionar sobre o a gestão do RP. De acordo com o projeto lógico do RP, elaborado pelo MDS (BRASIL, 2004), a gestão do RP pode ficar a cargo diretamente do órgão da Administração Pública ou por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos. Nos casos de terceirização da operacionalização dos restaurantes populares por meio de empresas de alimentação industrial, caberá a esta a exploração comercial, incumbindo à administração pública um papel secundário de avaliação e monitoramento dos serviços (MDS, 2004).

A hipótese inicial do trabalho era de que o RP concretizava em maior medida o DHAA. Todavia, ao longo do trabalho, percebeu-se que o modelo de gestão do mesmo é uma questão determinante para a efetiva realização do DHAA. O município que opta pela terceirização do RP afasta de imediato a maior possibilidade da participação da população na idealização e ação dentro deste equipamento público. Já o que opta por uma gestão direta ou por meio de parcerias com organizações sem fins lucrativos, possibilita a ampliação de atores sociais ligados á sociedade civil, pois vincula-se em maior medida, atuações de secretarias da administração pública, membros do CONSEA estadual e do COMSEA.

Esta escolha por um modelo de gestão participativa para um equipamento público garantidor do DHAA trata-se de uma opção de política econômica, objeto de Direito Econômico, já que dispõe sobre a relação dinâmica e complexa de governação entre Estado, mercado e sociedade civil. Nesse diapasão, retoma-se o que foi anteriormente abordado sobre a Constituição Econômica e sua forma abrangente, indicadora de um pluralismo da ordem econômica. A ideologia constitucionalmente adotada permite expandir visões de maneira dialógica, reconhecendo o pluralismo produtivo (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

Com esse entendimento de um Direito Econômico não fechado e da Constituição Econômica abrangente, permite-se inovações na organização e na regulação da política alimentar adotadas até então. A gestão democrática de equipamentos públicos pode ser efetivada como um novo parâmetro dentro das políticas públicas, de forma oposta ao tradicionalmente aplicado em matéria de políticas públicas, calcado na centralidade da autoridade estatal e na terceirização.

Dessa maneira, novas possibilidades podem surgir no desenvolvimento dos equipamentos públicos de SAN, como ações em educação alimentar, empoderamento dos próprios usuários e discussões de matéria econômica, tal como o preço das refeições nos restaurantes populares.

Destaca-se também o fato de que ao terceirizar a prestação de serviços do RP para a iniciativa privada, o poder público pode comprometer os reais objetivos de um equipamento público de SAN. Seguindo o que foi desenvolvido no capítulo anterior sobre a categoria de preço político de Ricardo Antonio Lucas Camargo, os interesses contraditórios existentes entre a empresa terceirizada, interessada no lucro, e os usuários que buscam a plena realização de uma refeição segura e nutricionalmente balanceada, geram conflitos que tendem a prejudicar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Portanto, acredita-se que novos arranjos jurídico-institucionais devem ser pensados e praticados para a superação de problemas inerentes à terceirização de um serviço baseado no preço político. Nesse sentido, a busca por gestões democráticas e populares podem conduzir a tensionamentos que garantam em maior medida o DHAA dos usuários de restaurantes populares.

4.2 AS FONTES DE EVIDÊNCIAS: APRESENTAÇÃO, ANÁLISES E DISCUSSÃO DOS DADOS

No caso do RP-JF, a relação entre poder público e órgãos democráticos representantes da sociedade civil guarda questões interessantes de serem analisadas a fim de produzir generalizações analíticas sobre arranjos jurídico-institucionais e suas conexões com a dimensão política em matéria de SAN.

Como visto anteriormente, os arranjos jurídicos-institucionais referentes à SAN sempre foram pensados e positivados a partir das ideias de descentralização, participação popular e controle social, frutos dos avanços conquistados pela democracia pós Constituição de 1988.

As legislações de SAN procuraram promover novas formas de efetivar garantias fundamentais concernentes ao DHAA, e também, novos espaços institucionais, como o caso dos conselhos municipais. Nesse novo cenário institucional criado pelo governo Lula, novas esperanças e expectativas foram alimentadas, e que só poderiam ser analisadas com a experiência, a partir de movimentos da realidade prática.

Nessa perspectiva, convém utilizarmos a linha da pesquisa qualitativa, englobando as interações entre sujeito e objeto, com interpretações de fenômenos sociais e por conseguinte, conferindo significações distintas do momento anterior da pesquisa, superando um olhar simples e bruto destes fenômenos.

Como estratégia de pesquisa utiliza-se o estudo de caso. De acordo com Robert Yin (2005), o estudo de caso é uma estratégia pertinente quando quem pesquisa tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando seu ponto central se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em determinado contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. O estudo de caso também demonstra ser de grande vulto para compreender fenômenos sociais complexos, ao preservar certas características holísticas destes mesmos fenômenos (YIN, 2005).

Nesta pesquisa utiliza-se do estudo de caso único, no intuito de compreender apenas uma determinada realidade, materializada nas discussões concernentes a uma determinada política pública de SAN de Juiz de Fora, qual seja a construção do Restaurante Popular de Juiz de Fora. A partir deste caso, procura-se compreender os limites e possibilidades da política garantidora do DHAA no contexto do COMSEA-JF, permeado por distintos interesses, atores sociais e instituições.

Uma das principais vantagens do estudo de caso como estratégia abrangente de pesquisa encontra-se na sua capacidade de produzir generalizações analíticas. Distinguindo de outras estratégias, como a amostragem que tem o

condão de enumerar frequências, resultando em generalizações estatísticas (YIN, 2005). Na generalização analítica expande-se linhas teóricas utilizadas num estudo para outras pesquisas que tratem de mesmo assunto.

No âmbito do estudo de caso, aqui adota-se o tipo explanatório, com fulcro em discorrer sobre as questões importantes que se relacionam com ligações operacionais que necessitam ser traçadas num determinado intervalo de tempo, ao contrário de outros tipos como o descritivo capaz de analisar repetições ao longo do tempo e o exploratório com fulcro em fornecer experimentações (YIN, 2005). Dessa forma, ao buscar a compreensão de uma política alimentar dentro das relações da administração pública, a simples análise de repetição não é completa. Para alcançar maiores graus de precisão científica, esta pesquisa procura refletir sobre as relações existentes entre esse locus institucional ao qual está submetido a realização do direito humano à alimentação adequada.

A estratégia analítica geral aqui adotada é a baseada em proposições teóricas. De acordo com Robert Yin (2005), essa estratégia ajuda a considerar as evidências de maneira justa, produzindo conclusões analíticas convincentes, além de possibilitar a eliminação de interpretações alternativas e conduzir as inferências de forma mais eficiente.

A escolha por proposições teóricas se deu em razão delas refletirem as questões de pesquisa desde o início e as revisões de literatura concernentes ao tema, servindo como guia de análise ao longo do trabalho. A proposição teórica contribui no foco em determinados dados em detrimento de outros (YIN, 2005), ajudando a organizar as limitações do trabalho e a rechaçar hipóteses rivais.

A técnica analítica específica utilizada neste estudo de caso único foi a construção da explanação. Durante todo o trabalho procurou-se demonstrar a trajetória das inovações dos arranjos jurídicos-institucionais relativos ao DHAA e à SAN e suas consequências, principalmente no tocante ao desenvolvimento da cidadania e da participação popular. Evidenciando a categoria de path dependence, no qual decisões tomadas anteriormente, influenciam num momento posterior.

Nesse sentido, sob a forma narrativa, os elementos da explanação permitem explicar um fenômeno, estipulando um conjunto de características importantes. No tocante às políticas públicas, as proposições que o estudo de caso

geram, caso estejam corretas, poderão levar a recomendações sobre as políticas públicas futuras (YIN, 2005), não somente porém principalmente para o município de Juiz de Fora, cite-se por exemplo outros equipamentos públicos que poderão surgir na cidade como os Bancos de Alimentos e as Cozinhas Comunitárias, garantindo a sua replicabilidade

De igual modo, ao construir a narrativa de explanação ao longo do estudo de caso, permite-se a consideração de outras explanações plausíveis ou concorrentes. Esta última, mostra-se de grande relevância atualmente na pesquisa empírica, ensejando o controle de hipóteses rivais às apresentadas no resultado final do trabalho (EPSTEIN; KING, 2013).

A condução do estudo perante o COMSEA deu-se por meio da parceria entre a Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar (REAJA), projeto de extensão vinculado a Universidade Federal de Juiz de Fora e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos de Juiz de Fora (CDDH-JF). Esta parceria tem o intuito de acompanhar, fiscalizar e propor medidas junto ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Juiz de Fora. Para isso, o REAJA aliou-se ao CDDH-JF, para levar a contribuição da universidade para a sociedade juiz-forana. Isso se dá na medida em que o CDDH-JF tem cadeiras dentro do COMSEA, ocupadas de maneira titular pelo coordenador do REAJA, Professor Leonardo Alves Corrêa, e como suplente, o autor deste trabalho.

Diante desse cenário, o acesso aos dados foi facilitado pelo contato direto do pesquisador com o local onde eles estão, tanto o COMSEA, unidade de análise do estudo e a sala do CDDH-JF, localizada no Seminário de Santo Antônio pertencente à Arquidiocese de Juiz de Fora.

Na coleta de evidências foi utilizado duas fontes distintas, quais sejam: documentos e observação direta. A princípio, também desejou-se a utilização de entrevistas, com o objetivo de enriquecer o conteúdo dos dados documentais, a partir de perspectivas de atores relevantes no processo de implementação do RP. Todavia, a pesquisa reconhece seus limites, já que acreditou não ser possível a realização de entrevistas em razão do tempo, pois o processo de entrevistas demanda questões burocráticas junto a Universidade Federal de Juiz de Fora, e também por tratar-se de um trabalho monográfico, limitando-se a coleta de dados à

apenas uma pessoa. Não obstante, no intuito de fortalecer o estudo de caso e estabelecer a validade do constructo, reuniram-se evidências provenientes de duas fontes, convergindo em relação ao mesmo número de fatos. Também construiu-se um encadeamento de evidências a partir do banco de dados.

A documentação torna-se importante principalmente na análise de ambientes institucionais de políticas públicas em que estão atores com interesses distintos e contrários. Assim, com os documentos é possível a verificação de nomes, cargos e instituições. Robert Yin (2005) enumera os pontos fortes da documentação, quais sejam: estável, por poder ser revisada inúmeras vezes; exata, por conter nomes, referências e detalhes exatos de eventos; e ampla cobertura, por conseguir cobrir um longo espaço de tempo, diversos eventos e ambientes.

A documentação-base da presente pesquisa refere-se ao conjunto de atas das reuniões do COMSEA-JF, ofícios e comunicações entre atores sociais relevantes dentro do conselho, desde a sua primeira reunião, em abril de 2007 até dezembro de 2012, período mais emblemático da participação social no COMSEA-JF, em razão de tensionamentos ali ocorridos e que serão relatados adiante. Esse recorte temporal é necessário para a delimitação da presente pesquisa. A justificativa da escolha do período acima exposto se dá em razão do início do funcionamento do COMSEA-JF e do salto de toda sistematização e de políticas públicas de SAN garantidoras do DHAA. Já o limite final no ano de 2012, foi estabelecido em razão da definição tomada pela PJF sobre o tipo de gestão que seria implementada no RP Yedda Gomes Duarte e o início do funcionamento do mesmo.

Foram consultadas 61 atas desse período, tanto das reuniões ordinárias quanto das extraordinárias. Por meio das atas, foi possível coletar evidências de grande monta para a compreensão da efetivação do DHAA, os processos políticos e burocráticos que o envolvem, a relação entre atores dentro de um espaço institucional e as consequências que daí decorrem. Buscou-se nessas atas, os pontos de tensionamentos da participação popular via COMSEA, e a forma que a administração pública lidava com essas questões.

As atas de reuniões de conselhos municipais podem apresentar algumas limitações intrínsecas à sua própria característica sintética, como a escrita concisa e erros de ortografia, concordância e até mesmo de digitação. Entretanto, as atas do

COMSEA-JF encontraram-se em boas condições, em razão da preocupação dada pelos seus conselheiros para elas. Desde abril de 2008, todas as atas estão digitalizadas e em bom estado de leitura. As atas do primeiro ano estão manuscritas.

Outro ponto positivo das atas é a possibilidade de contestar as afirmações nelas expostas. Isto é possível porque toda ata da reunião anterior é lida na reunião subsequente, quem não concordar com algo disposto na ata, pode contestá-la e reivindicar a correção da informação. De fato, isso é importante, pois ratifica a validade das informações constantes nas atas. No caso do COMSEA-JF, todos os debates e informações relatadas nas atas tiveram a possibilidade de serem contestadas por qualquer representante, seja do governo ou da sociedade civil.

Além das atas, no intuito de fortalecer a presente pesquisa, foram coletados outros dados relativos aos documentos disponíveis no COMSEA, distintos das atas das reuniões deste conselho. Entre eles, estão relatórios de reuniões entre COMSEA-JF e a PJF, ofícios encaminhados pelo COMSEA para às secretarias municipais e também à prefeitura, convites do conselho para a realização de oficinas destinados aos representantes do governo municipal, além de reportagens de veículos de informações relativos ao Restaurante Popular de Juiz de Fora.

Passamos agora as análises das atas e dos demais documentos, procurando retirar informações pertinentes para a presente pesquisa.

Na coleta de dados realizada buscaram-se informações referentes aos seguintes elementos: participação da sociedade civil, participação do governo municipal, e comunicações, diálogos e conflitos entre ambos. Estes elementos referiram-se apenas ao equipamento público do Restaurante Poupou Yedda Gomes Duarte, pois neste mesmo íterim ocorreram debates e conflitos relacionados às outras questões de SAN no município, tais como o diagnóstico municipal em SAN, a criação do Banco de Alimentos, do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, a formulação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional entre outros assuntos tidos como relevantes para as atribuições do COMSEA-JF.

Dentro desta outra unidade de análise, qual seja, o restaurante popular Yedda Gomes Duarte, foi feito outro recorte. Dentro das questões envolvendo o RP-JF, selecionou-se a gestão do RP, reduzindo os dados neste tema central, no intuito

de delimitar ainda mais a pesquisa, para promover inferências capazes de produzir generalizações analíticas mais robustas.

Para este trabalho, foram selecionadas atas mais relevantes no quadro total de 61 atas a partir dos elementos ditos acima, demonstrando os debates em torno do processo de tomada de decisão sobre a gestão do RP. A partir das atas analisadas, percebe-se uma vontade de participação muito grande da sociedade civil desde o início dentro do conselho, que de certa forma conseguiu se organizar através deste canal institucional, construindo laços e características de grande monta para a concretização da participação popular.

A primeira ata do COMSEA-JF refere-se a primeira reunião do conselho realizada no dia 10/07/2007. A efetivação do COMSEA foi encarada como uma conquista por meio de lutas sociais brasileiras como também municipais. As primeiras reuniões tiveram como pauta questões sobre a organização do conselho, como definição de cargos, criação de comissões, elaboração de regimento interno entre outros temas incipientes no contexto de uma nova instituição. Destaque-se aqui, a preocupação imediata do conselho ao restaurante popular, pois logo de início foi criada a comissão do Banco de Alimentos e do Restaurante Popular.

Já em 2007, o COMSEA-JF procurava a administração pública municipal para discutir questões relevantes sobre os equipamentos públicos em construção, o Banco de Alimentos e o Restaurante Popular. Destaca-se a busca do COMSEA de informações sobre como se daria a gestão do Restaurante Popular, solicitando a apresentação de um projeto de gestão, conforme ofício encaminhado para a Associação Municipal de Apoio Comunitário (AMAC) (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2007, ofício nº006/2007).

No ano de 2008, os movimentos para a construção do RP começaram com a compra do terreno e processos administrativos de licitação de sua obra. Tais movimentos foram interrompidos algumas vezes em razão da operação da Polícia Federal no caso chamado “João-de-barro”, realizada para combater um esquema de desvio de verba destinado a construção de casas populares e estação de esgoto, ocorrido em várias cidades mineiras, nas quais a administração pública de Juiz de Fora estava na lista da investigação.

Logo no início de 2008, na reunião de 28 de março, a comissão do Restaurante Popular e do Banco de Alimentos apresentou o programa do RP desenvolvido pelo MDS, já discutindo propostas de gestão compartilhada deste equipamento público. Ainda em 2008, o conselho começara a se movimentar em torno de capacitações junto ao MDS sobre a gestão do futuro equipamento público, como pode ser visto nas atas das reuniões ordinárias dos dias 15/05/2008 e 26/06/2008. Além de visita a outro RP de Minas Gerais, o de Betim, no qual era gerido por uma ONG (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2008c).

Neste ano, o COMSEA já demonstrava preocupação com o tipo de gestão que seria adotada no RP, solicitando junto a administração pública, um cronograma das reuniões de planejamento de gestão, com a participação dos membros do conselho, conforme ofício encaminhado para a Secretaria de Políticas Sociais (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2008d, Ofício nº: 018/2008)

Em 2009, as obras do RP-JF continuaram paradas e de acordo com o poder público municipal, isto acontecia em razão da retenção de documentos por parte da Caixa Econômica Federal na investigação do caso “João-de-barro”. Neste ano, reiteradas vezes o COMSEA relatava em suas atas suas reclamações em razão da falta de comunicação do poder público com o conselho, e quando ela ocorria, se dava mediante respostas evasivas (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009a).

No mesmo ano também observa-se intensa mobilização da sociedade civil em matérias de SAN no município. E grande parte de atores sociais que participavam dessa mobilização eram conselheiros do COMSEA-JF. Cite-se a panfletagem realizada na cidade em torno da importância da SAN e de sua relação com o RP (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009b). Também foi organizada a primeira Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora e toda preparação que ela envolve teve grande participação da sociedade civil (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009c). Ainda em 2009, foi criada pelos movimentos sociais a “Frente de Defesa do Restaurante Popular de Juiz de

Fora”, no qual o COMSEA participou (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009d), visando a cobrança frente ao poder público municipal da retomada das obras do RP. No tocante a mobilização da sociedade civil na promoção da SAN no município, ressalta-se o curso realizado pela Presidenta do COMSEA, Bettina Koyro, sobre Gestão Popular junto a REDESAN, vinculada a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009e).

Outra evidência importante desta mobilização do COMSEA foi encontrada no ofício nº 22/2008, no qual o conselho encaminha um convite para a Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental – SSSDA, para uma oficina que teve como tema a ‘Participação popular na gestão de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em especial no Restaurante Popular’. Esta oficina foi conduzida pelo Dr. Crispim Moreira, representante do MDS e Secretário Substituto da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2008e, ofício nº 22/2008).

Dessa forma, percebe-se o comprometimento dos atores sociais envolvidos no COMSEA e também de entidades fora dele, na construção e desenvolvimento da política de SAN na cidade, seja no aprofundamento de estudos e capacitações, seja no tensionamento social via cobrança ao poder público, provocando-o por meio de ofícios ou de ações de caráter público.

Destaca-se nesse período a reunião ordinária do COMSEA realizada em 12/11/2009, na qual teve a presença do Secretário da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SPDE) da PJJ. Nas discussões sobre o RP, destaca-se o seguinte trecho:

“Questionado sobre como a PJJ pensa sobre a gestão do RP, o Secretário coloca em primeiro lugar a questão do subsídio do preço da refeição e que a prefeitura não vai subsidiar o “todo”. Pensa em fazer um preço diferenciado, uma política diferenciada para os que mais necessitam. Mas coloca também que a gestão fará que o preço da refeição possa cair. O máximo do preço cobrado para o usuário pode ser o preço de custo. Fala sobre duas fases de gestão, 1º é a que gerencia a aquisição de material e insumos de consumo, a comida mesmo, e a 2º é a gestão do pessoal, recursos humanos e se terceirizado, este serviço será mais eficiente no atendimento. O Secretário coloca que a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Agropecuária e Abastecimento serão responsáveis para planejar a gestão e para isso será formado um comitê gestor do RP com participação do COMSEA-JF. Os conselheiros que se manifestaram durante

a Plenária pediram que a PJF não terceirize a mão de obra para o RP sem consultar o COMSEA-JF e que não define tampouco sobre o “preço diferenciado” antes de ouvir o conselho”. (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2009f, Linhas 37 a 49)

A participação do secretário mostra-se de relevância dentro do COMSEA, pois com a sua presença, o governo pode explicar razões de suas decisões e ser questionado por elas, facilitando o diálogo entre as partes. Evidencia-se o primeiro momento em que a PJF por meio da SPDE fala na terceirização da gestão do RP, e recebe o pedido no momento posterior dos conselheiros para não terceirizar sem passar pelo crivo do COMSEA, promovendo desta maneira o controle social de uma política pública de SAN, possibilitado pelos arranjos jurídicos e institucionais realizados a partir de 2003. O pedido dos conselheiros não se caracteriza nada mais que a precípua função de um conselho, qual seja, fiscalizar as ações do poder executivo.

Em 2010, a gestão do RP foi pauta já na primeira reunião do ano, realizada em 28/01/2010. A reunião contou com a presença do secretário da SPDE da prefeitura, e o mesmo afirmou a criação de uma comissão ou grupo de trabalho responsável para definir a gestão do RP e que pediria ao COMSEA a indicação de uma pessoa para fazer parte desta comissão, além de garantir que técnicos da prefeitura participarão do próximo curso de gestão de equipamentos públicos oferecido pela REDESAN (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010a).

Seguindo este plano, na ata da RO de 08/04/2010, foi relatada a reunião da comissão de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) do COMSEA, em que foi afirmado o início dos estudos para a elaboração de propostas de gestão para o RP (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010b).

Já na ata da RO realizada em 10/06/2010 foi relatada a reunião entre alguns conselheiros e o Prefeito da cidade à época, em que os conselheiros afirmaram o desconhecimento do prefeito sobre algumas questões de SAN relacionadas ao município, e que também, o prefeito descartou a construção de um plano gestor em conjunto, porém garantiu um prazo para que o COMSEA

apresentasse a sua proposta (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010c).

Em agosto, na RO de 12/08/2010, foi discutido que a prefeitura informou ao COMSEA em abril de 2010 que até 30 de julho seria enviado ao COMSEA a forma de gestão do RP para averiguação do conselho, contudo já passada a data, a PJJ não enviou como havia prometido aos conselheiros (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010d).

Importante destacar as informações presentes na ata da RO de 11/11/2010, no seguinte trecho:

Em data de 24/08/2010 foi encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos vereadores o pedido de informação por parte do Vereador Flávio Cheker, solicitando informações acerca da ausência de discussão da gestão do RP com o COMSEA, uma vez que foi dado o prazo pelo Secretário Manoel Barbosa até 30/07/2010, prorrogado até dia 30/09/2010 pelo memorando nº 02406/2010 SPDE e até o momento o COMSEA não foi procurado. Foi decidido de enviarmos novamente um ofício a fim de cobrar apresentação do plano gestor (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010e).

Nesse trecho, percebe-se que a promessa de diálogo com o COMSEA sobre a gestão do RP-JF, feita em janeiro do mesmo ano pela prefeitura não vinha sendo realizada, gerando a insatisfação dos conselheiros, dispostos a participarem da construção deste aspecto relevante para a política alimentar em SAN de Juiz de Fora. Realçando que os mesmos vinham se preparando por meio de capacitações, cursos e discussões sobre gestão de equipamentos públicos em SAN.

Na RO de dezembro daquele ano, os conselheiros demonstraram sua indignação com a falta de comunicação dos órgãos da prefeitura com o Conselho, senão vejamos:

Em seguida a presidente Bettina colocou os pontos de avaliação das atividades de 2010, quais são: Não foram respeitadas as deliberações da I Conferência Municipal de SAN de 2009 pelo lado da PJJ, não foi implantado o Plano Municipal de SAN e o Sistema Municipal de SAN (SISAN), conforme deliberado na conferência e conseqüentemente não houve discussão sobre o Fundo municipal de SAN. Não houve aprovação pelo poder público das mudanças na lei que cria o COMSEA-JF, deliberadas também na conferência. Não houve melhoria na infra-estrutura do COMSEA-JF, não houve assistência técnica na elaboração de propostas novas para o orçamento e para acompanhamento do mesmo, conforme acordado na conferência. Não foi realizado o diagnóstico, pedido já em 2008 pelo COMSEA. (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2010f).

Nesta reunião também foi relatado o não envio por parte da SPDE do plano gestor do RP. A promessa de janeiro daquele ano sobre a formação de uma comissão com participação do COMSEA em articulação com as secretarias do governo municipal para a formulação da gestão do RP não foi concretizada.

No ano de 2011, o RP-JF continuou suas obras, cada vez mais perto do fim e da definição sobre como seria gerido este equipamento público. Assim, a cobrança do COMSEA aumentara via ofícios para a SAA, a SPDE e a SG.

Na primeira reunião do ano, realizada em 10/02/2011, uma das definições de planejamento tomada foi cobrar a PJF para a formação da comissão de gestão do RP (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011a). Já na RO do mês seguinte, no relato feito por dois conselheiros sobre uma reunião junto ao secretário da SAA, aqueles afirmaram que este assumiu o compromisso em chamar representantes do COMSEA para a composição do grupo de trabalho que estudará sobre a gestão do RP. Em cima disso, a plenária do conselho nesta mesma reunião decidiu os nomes que encaminhariam para a SAA (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011b).

Após quase 6 meses sem a reunião do grupo de trabalho que estudaria sobre a gestão do RP, interessante se faz a seguinte passagem da fala do secretário da SAA na reunião de setembro de 2011 do COMSEA-JF:

O secretário da SAA começou a sua fala, colocando que o grupo de trabalho que foi constituído para analisar a proposta de gestão do RO ainda falta se reunir. Os nomes dos participantes do grupo serão publicados em meados de setembro. Por enquanto, a discussão é mais interna. Está sendo discutido o modelo de gestão, sendo já definido que a parte operacional será terceirizada. Uma opção que está sendo cogitada é de terceirizar a gestão toda, que implicaria também a terceirização da aquisição de alimentos. Neste caso será feita licitação. Ainda existe a possibilidade da terceirização para uma organização social (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011c, linhas 53-60).

Com a necessidade de definir o tipo de gestão a ser realizada no RP-JF em razão da reta final para a inauguração do mesmo, o discurso da Administração Pública já começa a definir a não realização de uma gestão direta com participação dos membros do COMSEA. Na mesma reunião acima citada, os conselheiros já rebatiam a possibilidade de terceirização do RP-JF e as consequências na qualidade do serviço que este tipo de gestão poderia causar (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011c).

Já na última reunião daquele ano, realizada em 08/12/2011, com a participação dos secretários da SPDE e da SAA, o COMSEA-JF foi informado que a gestão do RP seria realizada por uma firma por meio de licitação, concretizando a terceirização (ata da RO de 08/12/2011). De imediato, duas conselheiras relataram as suas insatisfações, senão vejamos:

Bettina e Goretti lamentaram que o grupo de trabalho que foi formado pela prefeitura com integrantes do COMSEA-JF, para analisar a proposta de gestão do RP, não está se reunindo e que as duas procuraram por várias vezes a SAA nas datas programadas para a reunião, que acabaram não acontecendo. Bettina explicou que vários conselheiros do COMSEA se formaram através da REDESAN como "gestores de equipamentos públicos de SAN" e tem muito a contribuir nesta discussão para que seja encontrada a melhor forma de gestão do equipamento para a população de JF que necessita deste RP. A conselheira Wanessa também reclamou do descaso da prefeitura com o COMSEA-JF no planejamento da gestão dizendo que os conselheiros estão alienados deste processo, sem saber sobre o modelo de gestão que será adotado e o preço da refeição (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011d).

Em seguida, os secretários apresentaram suas justificativas para a terceirização da gestão do RP:

O secretário da SAA, Airdem Gonçalves explicou que já houve discussão na prefeitura sobre a operação e o preço da refeição e que será feita licitação para contratação de uma firma que fará a operação dentro do RP. O secretário André Zuchi complementa que está sendo pensado na criação de um comitê gestor do qual o COMSEA-JF poderá fazer parte e que terá um gestor público atuando dentro do RP que deve ser um funcionário de carreira da prefeitura. A equipe de operação será contratada e gerenciada pela firma que ganhará a licitação. Disse também que ainda não há consenso sobre a aquisição dos alimentos e se a prefeitura ficará responsável por isso ou se também será terceirizada. O secretário André Zuchi colocou que fez contato telefônico com aproximadamente 40 RP no Brasil e descobriu que 53% deles têm operação terceirizada completa e 27% uma gestão terceirizada parcial, gestão pública/privada. Neste momento a prefeitura está pensando no valor do preço da refeição e qual será o subsídio do poder público. Enfatizou que a prefeitura tem que pensar no menor custo da refeição com qualidade (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2011d).

Por agora, convém relatar os passos seguintes deste equipamento público no ano de 2012. A decisão da Administração Pública sobre terceirização da gestão do RP de Juiz de Fora, por óbvio, gerou insatisfações não somente do COMSEA, como de entidades interessadas na questão. Entre estas entidades, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH-JF) procurou informações junto ao município por meio de um requerimento de informações sobre a terceirização do RP-JF que encontra-se em anexo. Além disso, indagou os motivos nos quais a

Administração Pública optou pela terceirização completa da gestão do RP. Em resposta ao CDDH-JF, a Secretaria de Governo respondeu da seguinte forma:

A decisão da Administração Municipal de conceder à sociedade empresária especializada a execução dos serviços públicos de nutrição, preparo e fornecimento de refeições no Restaurante Popular Yeda Duarte Gomes foi tomada com base em estudos técnicos de seu quadro de profissionais, que entenderam ser esta a opção mais viável para garantir a qualidade da alimentação oferecida e a eficiência do serviço (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2012b, OFÍCIO N° 1332/2012/SG).

Percebe-se a continuação da utilização de argumentos técnicos-burocráticos para a escolha de um tipo de gestão de um equipamento público, sem qualquer tipo de consulta ao COMSEA-JF.

Nesse mesmo ano, 2012, o Restaurante Popular foi inaugurado. E desde o início apresentou problemas em seu serviço, como a demora na fila de entrada, falta de alimentação adequada e questões de higiene, conforme relatório elaborado pelos conselheiros do COMSEA.

Diante desse cenário, a Frente em Defesa do RP-JF transformou-se em um Fórum Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora, sendo os participantes desse fórum diversos movimentos sociais que se viram ligados à causa do RP e também do DHAA. Essa mobilização diante das irregularidades do serviço prestado no RP resultou em uma representação junto ao Ministério Público, conforme verificada na ata da reunião ordinária do COMSEA de 13/12/2012 (CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2012a).

Ainda em 2012, o poder executivo municipal, por meio do Decreto 11.261/2012, criou um Grupo Gestor do Restaurante Popular Yedda Duarte Gomes para fiscalização e acompanhamento do contrato de execução de serviços referentes ao Restaurante Popular⁵. Tal grupo era composto por 12 pessoas, todas elas diretamente ligada à Administração Pública, 8 via Secretarias (de Agropecuária e Abastecimento, de Assistência Social, de Saúde e de Planejamento e Desenvolvimento Econômico), e 4 representantes dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e do Conselho Municipal de Agricultura, Pecuária e

⁵ Art. 1º Fica criado o Grupo Gestor do Restaurante Popular - GGRP para fiscalização e acompanhamento do contrato de execução de serviços referentes ao Restaurante Popular e do Fundo de Manutenção e Funcionamento do Restaurante Popular (JUIZ DE FORA, 2012).

Abastecimento (COMAPA⁶), todas pessoas exercendo funções específicas nos órgãos que representam, como dispõe o artigo 6º do Decreto⁷.

Resta claro que naquele momento, a Administração Pública de Juiz de Fora alijou de maneira expressa à participação da sociedade do controle de suas ações. Contrariando, dessa maneira, todo o desenvolvimento de controle social e participação democrática da sociedade pertencente às questões envolvendo o DHAA e a SAN. O grupo gestor caracteriza a política centralizadora e pró-forma pertencentes a tradição hegemônica de uma política autoritária. O COMSEA-JF, por sua vez, foi excluído até mesmo de cadeiras num grupo gestor predominantemente do governo.

A segunda fonte de evidência utilizada foi a observação direta. Ela se mostra importante na medida em que possibilita o olhar do pesquisador para toda complexidade de determinado local, observando e relatando os comportamentos e condições ambientais ali existentes e que podem ser relevantes para o estudo. Os pontos fortes da observação direta são o contato com a realidade e a imersão ao contexto do local e dos eventos neles ocorridos (YIN, 2005).

No caso em tela, o pesquisador frequentou 1 ano e 10 meses o COMSEA, como conselheiro suplente, representando o CDDH-JF, entre abril de 2016 a fevereiro de 2018, a fim de compreender todo o processo das políticas

⁶ Art. 2º Ficam designados para compor o Grupo Gestor do Restaurante Popular os seguintes membros:

- I - Marcel Fernandes Lima - Titular (SAA);
- II - Denise Aparecida Scoralick - Suplente (SAA);
- III - Maria das Dores Barbosa de Moraes - Titular (SAS);
- IV - Flávia Braz - Suplente (SAS);
- V - Mônica C. Santana Pereira - Titular (SS);
- VI - Carlos Alberto Ramos - Suplente (SS);
- VII - Pablo Miranda Guimarães - Titular (SPDE);
- VIII - Jackson Fernandes Moreira Júnior - Suplente (SPDE);
- IX - Fernando Luis Nunes - Titular (CMAS);
- X - Carla Salomão Ferreira - Suplente (CMAS);
- XI - Nadir Helena Rocha Goulart - Titular (COMAPA);
- XII - Lenir Maria de Almeida Lopes - Suplente (COMAPA) (JUIZ DE FORA, 2012).

⁷ Art. 6º Os membros designados para comporem o GGRP exercem funções específicas nos órgãos em que se encontram lotados e não perceberão qualquer tipo de gratificação ou vantagem em razão do desenvolvimento dos trabalhos para os quais são indicados por este Decreto (JUIZ DE FORA, 2012).

públicas de SAN geridas no município, o controle social das ações do governo e a participação da sociedade civil nesse canal democrático.

As reuniões da plenária do COMSEA-JF eram realizadas todas as primeiras quartas-feiras de cada mês. Além da plenária, ocorria num momento anterior a ela, as reuniões de comissões, nas quais o pesquisador também participava junto a Comissão de Políticas Públicas de SAN.

Ressalte-se aqui a utilização da observação direta deu-se em um momento posterior a todo o processo dos embates e discussões travadas sobre a gestão do RP-JF. Por óbvio, tratar-se-á de uma fonte de evidência complementar aos documentos anteriormente analisados. Todavia, a observação direta mostrou-se de grande valia para a compreensão do pesquisador sobre o *lócus* institucional de tais embates analisados nas atas.

Ao se deslocar até o COMSEA, por meio da observação direta, foi possível vivenciar a realidade da unidade de análise da pesquisa, compreender como as relações se dão de fato entre atores sociais, uns representantes da sociedade civil, outros, representantes do governo municipal. Com a observação direta, foi possível esclarecer aspectos comportamentais não colhidos com as atas das reuniões do COMSEA. Mesmo sendo num momento posterior à construção do RP-JF, esta fonte de evidência possibilitou a clarificação das relações entre representantes da sociedade civil e o governo, os pontos frágeis de um conselho, as suas vantagens, limites e possibilidades de tensionamento para a elevação das garantias do DHAA.

Esta fonte também possibilitou o exercício comparativo entre épocas subsequentes dentro do COMSEA-JF, oferecendo evidências importantes para a captura de consequências da atividade da administração pública ao não consultar o COMSEA-JF para decisões em matéria de SAN.

As evidências obtidas por meio da observação direta foram as seguintes: as reuniões eram pautadas em sua grande maioria por questões meramente burocráticas, como aprovação de atas, encaminhamento de ofícios ao poder público, informes, questões de regimento interno, e relatos das comissões de orçamento, políticas públicas e capacitação; debates efetivos sobre a SAN não guiavam a reunião; reclamações constantes sobre o serviço prestado no Restaurante Popular

Yedda Gomes Duarte; a não participação das discussões do COMSEA por parte dos representantes do governo, geralmente permaneciam omissos e nem se opunham aos questionamentos dos demais membros do conselho.

No exercício comparativo entre o que se analisou nas atas e o que se viveu diretamente no COMSEA-JF, percebe-se a perda qualitativa dos conselheiros representantes da sociedade civil e por conseguinte, uma fraca mobilização da mesma para tensionar aspectos relevantes em matéria de DHAA.

Percebeu-se também que atualmente há um baixo poder de tensionamento do COMSEA-JF diante das questões relativas às políticas públicas de SAN, tais como a inexistência de um Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, de um diagnóstico de SAN e, por conseguinte, de um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município. E também de denúncias de violações ao DHAA no RP-JF. Tais fatores são enormes obstáculos para avanços em políticas alimentares em Juiz de Fora, já que permitem o conhecimento dos problemas, o planejamento de soluções e a organização para cumprir metas e estabelecer estratégias.

Apesar de conhecer essas questões, o COMSEA atual não consegue tensionar tais questões perante o governo municipal, e este por sua vez, não se move para avanços em temas referentes à SAN.

Não se deseja aqui produzir inferências causais no sentido de que àquela atitude do poder público local em impedir o efetivo controle social de participantes do COMSEA na gestão do RP causou o enfraquecimento do conselho, pois para garantir de forma plena esta afirmação, seria necessário um maior aprofundamento em cima de novos dados e de novas perspectivas. Todavia, resta clara a desmobilização da sociedade através do COMSEA. Este anteriormente mostrava-se mais ativo politicamente e mais capaz de tensionar contra a administração pública de Juiz de Fora.

4.3. GENERALIZAÇÃO ANALÍTICA

Após relatar todo o processo metodológico na coleta de dados diante das fontes de evidências escolhidas, documentais e a observação direta, deseja-se neste tópico expor as inferências que podem ser produzidas ao final da pesquisa.

De acordo com EPSTEIN e KING (2013), a inferência é o processo no qual utiliza-se de fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que não conhecemos. Nessa perspectiva, busca-se generalizações analíticas a partir das evidências, ou seja, generalizar uma linha teórica que vá ao encontro dos dados analisados (YIN, 2015, p.29). Dessa forma buscou-se aprender algo sobre os limites e possibilidades dos arranjos jurídico-institucionais em um determinado local e em uma determinada política pública, qual seja a gestão de um equipamento público de SAN, o RP-JF, por meio da perspectiva dialética do Direito, no qual há o tensionamento entre um direito legítimo de justiça social e seu contraposto, o antidireito, atuante na conservação de arranjos jurídicos limitadores da efetivação de políticas públicas.

A constatação principal que se faz no presente trabalho é o da fragilidade e da limitação dos arranjos jurídico-institucionais implementados a partir de 2003 nas políticas públicas envolvidas no contexto da SAN e do DHAA. Por meio dos dados acima expostos, descobriu-se que parte da construção de instrumentos legais e institucionais para a realização da participação popular e do controle social sobre políticas de SAN podem ser negados por uma decisão política local, de viés conservador e autoritário, não seguindo diretrizes do processo de descentralização de empoderamento da sociedade inicialmente planejados por tais arranjos.

O COMSEA-JF, diferentemente de outros conselhos, apresentou-se interessado em participar da administração pública de forma atuante, se capacitando, tensionando as questões relevantes para a garantia do DHAA àquelas pessoas dependentes do RP no município. Em outros conselhos, a participação de representantes da sociedade civil e de classes sociais menos abastadas é praticamente nula (PAÇO CUNHA, 2017), o que não se viu nessa época do COMSEA-JF.

Uma análise meramente legal do Direito neste caso, não conseguiria transpor os limites do Direito Positivo, pois a terceirização da gestão do RP foi

permitida pelo próprio MDS. Todavia, a linha teórica da presente pesquisa é crítica e pretende ultrapassar tais limites meramente legais.

A Administração Pública de Juiz de fora afastou a possibilidade de um RP efetivamente popular, distanciando os destinatários desta política pública de serem atores mais importantes, na tomada de decisões e na fiscalização do serviço ali prestado.

De uma maneira equivocada, via terceirização, a PJF não soube aproveitar toda a capacidade existente naquele momento do COMSEA para lidar com a complexidade de um equipamento público desta importância. Como visto nos dados apresentados, ao longo dos anos os conselheiros buscaram aperfeiçoamento no tema de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) por meio de oficinas locais e até mesmo com cursos de entidades que eram referência naquele momento no tema, como a REDESAN.

Por meio da observação direta, complementando os dados documentais, foi possível também compreender o ambiente em que se dão tais arranjos, ainda hoje pertencente a esse modelo. O distanciamento do governo municipal do COMSEA permite afirmar a atuação meramente pró-forma do conselho, ou seja, considerando o COMSEA apenas uma entidade em que a administração pública municipal é obrigada a possuir, descaracterizando a real motivação das inovações institucionais em políticas públicas.

A compreensão teórica dialética aqui defendida e exposta por (LYRA FILHO, 1983), e que se generaliza analiticamente, não rejeita totalmente esses arranjos jurídico-institucionais e sua recente trajetória, na medida em que eles influenciaram de certa maneira as políticas públicas desse período. Contudo, de maneira crítica, deve-se pensar novas soluções para os problemas deles surgidos, no sentido de superações dos problemas estruturais dos arranjos jurídico-institucionais, tais como a desburocratização dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, pautando suas reuniões para além de uma lista de deveres a serem cumpridos formalmente; novos formatos de representação da sociedade civil; criar mecanismos de vinculação mais robustos perante à administração pública, em que as deliberações dos Conselhos sejam realmente efetivadas, com fulcro na não-

dependência de uma vontade política de determinado governo em escolher ou não aspectos importantes de uma política pública.

As inovações dos arranjos jurídico-institucionais desenvolvidas nos últimos anos no Brasil em matéria alimentar apresentaram consequências de grande monta, como a disseminação do tema de SAN e do DHAA, políticas públicas, educação alimentar e participação popular. No entanto, acredita-se que novas perspectivas devem ser abordadas diante das relações complexas envolvidas na efetividade do DHAA.

Com o estudo de caso do RP-JF, é possível afirmar que o DHAA está condicionado a uma tomada de decisão de um único órgão, distante do controle social, baseada em argumentos técnicos ou políticos obscuros, demonstrando a fragilidade ainda existente dos arranjos jurídico-institucionais concernentes ao tema. Corroborando o fato de que os desafios são grandes e constantes, ensejando novas abordagens sobre a relação entre DHAA e políticas públicas.

4.4 IMPLICAÇÕES OBSERVÁVEIS

Nessa etapa do estudo, procurar-se-á desenvolver alguns aspectos da generalização analítica anteriormente trabalhada. Tal fator mostra-se importante para a pesquisa empírica, configurando as implicações observáveis.

De acordo com Epstein e King (2013, p.79), as implicações observáveis referem-se às coisas que esperaríamos detectar no mundo real se a nossa teoria fosse correta. Ou seja, neste momento, tentar-se-á desenvolver especulações para a generalização analítica. Pela limitação do trabalho, serão desenvolvidas duas implicações observáveis dispostas a seguir.

A generalização analítica tratada no item anterior afirma a limitação e a insuficiência dos arranjos jurídico-institucionais de controle social e praticados em políticas públicas que versem sobre a realização do DHAA e da SAN. Tais arranjos estão baseados em dispositivos legais, configurando a incapacidade do direito positivo perante uma decisão política autoritária. Contudo, reconhece os avanços que tais arranjos conquistaram, estando presentes neles dois aspectos contraditórios, o Direito e o Antidireito.

O controle social visto no estudo de caso, se daria com uma gestão democrática do RP por participantes do COMSEA, tema este que foi ponto de tensionamento ao longo de 5 anos, conforme os dados analisados.

A primeira implicação observável trata-se da efetivação e sucesso de arranjos de controle social em Restaurantes Populares. Esta implicação advém de estudos empíricos retirados da literatura concernente ao tema. Foi possível observar em algumas cidades, os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) terem formas distintas da gestão somente por uma empresa via licitação. Em CEBRANEL e RIBEIRO (2011) relata-se a experiência de Chapecó-SC, em que o arranjo adotado permite uma fundação gerenciar o RP do Município.

Outro exemplo de um arranjo jurídico-institucional efetivador da gestão democrática se deu no município de Curitiba. No qual a gestão do RP é articulada entre a Secretaria Municipal do Abastecimento (SMAB) e uma entidade sem fins lucrativos, com participação ativa do COMSEA (TAQUES, 2011).

Dessa forma, acredita-se na possibilidade de inovações na gestão dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e na participação popular nas políticas alimentares. Com a prevalência do pluralismo existente na Constituição Econômica, permite-se arranjos impuros, que não prevalecem apenas o interesse de mercado, podendo ser defendidos por agentes do Estado e da sociedade.

Não se afirma, entretanto, que com a gestão democrática se resolveria todos os problemas de um EPSAN relativos a qualidade dos alimentos, o estímulo ao desenvolvimento dos produtores locais e ações em de educação alimentar por exemplo. O que se afirma é a possibilidade de tensionamento pertencente a uma gestão democrática de um equipamento público como o restaurante popular. Isso se dá na medida em que com a ampliação da participação da sociedade no controle das políticas públicas, maiores interesses seriam debatidos, proporcionando combates de visões distintas inerentes às arenas políticas envolvendo a relação entre Estado, mercado e sociedade.

A segunda implicação observável é no tocante as limitações inerentes ao direito positivo. Apesar de todas as normas de DHAA e de SAN disporem da participação popular e dos meios de exercício do controle social, elas esbarram

numa decisão política de uma única entidade, o Estado. É nesse sentido que LYRA FILHO (1983) expõe as limitações da norma diante de outros complexos, tais como o econômico e político.

Demonstrou-se primeiramente nos dados colhidos via documentos, toda a preparação de membros do COMSEA para exercerem a gestão do RP e efetivarem as normas de DHAA referentes ao controle social. De segundo plano, por meio da observação direta, percebe-se o descaso da Administração Pública para com o conselho, não considerando os debates e deliberações ali tomadas, moldando esse espaço institucional num modelo pró-forma.

Portanto, afirma-se a importância de toda sistematização em matéria de SAN desenvolvida a partir de 2003 e os avanços daí surgidos. Todavia, mostra-se também a fragilidade dessas normas e instituições. Compreender avanços, estagnações e retrocessos desse processo, faz parte de uma análise crítica da ciência jurídica, buscando encontrar os mecanismos implementadores do direito legítimo para desenvolvê-los e do antidireito também pertencentes a esse processo, para superá-los.

4.5 CONTROLE DE HIPÓTESES RIVALS

No intuito de fortalecer a presente pesquisa, ressalte-se agora explicações concorrentes dentro das questões analisadas ao longo da pesquisa. De acordo com EPSTEIN e KING (2013), as hipóteses rivais são explicações concorrentes que podem comprometer a teoria adotada como norte da pesquisa, evitando na maior medida possível omissões de temas relacionados com a pesquisa.

A incorporação de explicações teóricas existentes sobre as políticas públicas foi abordada no primeiro capítulo, no qual tocou-se na relação existente nessa temática entre os complexos político, econômico e jurídico.

Nesse sentido, a abordagem crítica desenvolvida por CAMPOS (2016) no qual define as políticas públicas como concessões rigidamente controlada e por conseguinte, não sendo um caminho para as transformações sociais, para este trabalho, mostra-se equivocada.

Demonstrou-se ao longo da pesquisa que os arranjos jurídico-institucionais elevaram o patamar da discussão e do acesso ao DHAA. As normas e espaços institucionais destinados a essa temática, conseguiram de certa forma realizar alguns objetivos contra o interesse puro de mercado, não podendo reduzir tais avanços.

Todavia, afirma-se as limitações dos mesmos diante do complexo político e econômico. Dessa forma, a linha teórica da dialética para a análise jurídica permite entender melhor o processo das políticas públicas, podendo apontar avanços, estagnações e retrocessos pertencentes à elas.

Uma outra abordagem rival a perspectiva dialética dos arranjos jurídico-institucionais aqui tratada, refere-se ao desenvolvimento dogmático do Direito na temática das políticas públicas. Essa perspectiva, anteriormente demonstrada no capítulo 1 (BUCCI, 2006) baseada em processos administrativos-burocráticos regulados pelo Direito Estatal, em sua forma positivista e em conceitos ideais, não consegue abranger toda a complexidade das políticas públicas, os tensionamentos contraditórios nelas existentes entre diversos atores sociais pertencentes a classes sociais distintas.

Em razão dessa sua limitação, esta linha teórica é rechaçada em prol da construção de um Direito crítico e interdisciplinar, como é a visão de Lyra Filho na medida em que constata-se as contradições próprias do progresso humano e como não poderia ser diferente, do Direito em si. Sendo, portanto, mais eficaz para a compreensão da dinâmica atinente às políticas públicas promotoras do DHAA.

Aqui rejeita-se de imediato também a perspectiva que defende uma retomada da política representativa em detrimento da participação popular. No âmbito das políticas públicas. Por óbvio, as imperfeições e limitações enfrentadas pela participação popular nos ensejam às reflexões para melhorá-las ou buscar outras formas inovadoras de elevação da participação democrática, e não rejeitá-las, para o retorno da política representativa.

Por fim, faz-se pertinente ressaltar a importância de novos estudos sobre estes aspectos, já que há uma gama de novas possibilidades de aprofundamento em razão de ser um tema contemporâneo, de alta complexidade e de pouca exploração pela pesquisa científica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa visou investigar a atuação das inovações dos arranjos jurídico-institucionais na esfera do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional nas políticas públicas. Empregou-se uma análise qualitativa de conteúdo com foco em dados diretos. Estes dados diretos foram coletados junto ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de fora. Complementado com outra fonte de evidência, qual seja a observação direta, realizada pelo pesquisador. As informações buscadas a partir destas fontes de evidências tratavam de informações sobre o modo de atuação da participação popular visando a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, procurando compreender se ela tem conseguido alcançar maiores patamares de garantias ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

No primeiro capítulo, buscou-se trabalhar aspectos relevantes para o norte teórico da pesquisa, por meio de revisão de literatura, foi possível desenvolver bases sólidas para a afirmação de um Direito crítico e sua relação com demais complexos, como a política e a economia, materializando-se na temática de políticas públicas.

No capítulo seguinte, foi possível traçar perspectivas relevantes no progresso da alimentação, do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional. Tais perspectivas mostraram a vinculação desses temas com as lutas sociais travadas ao longo do século XX, possibilitando aferir a grande relevância da participação popular no desenvolvimento de ações relativas ao tema.

O referencial teórico foi o das noções de Direito e Antidireito a partir da perspectiva dialética trabalhada por Roberto Lyra Filho, somado a um modo de atuação contra-hegemônica do Direito, de Boaventura de Sousa Santos. A partir desses pressupostos teóricos, viu-se que as inovações dos arranjos jurídico-institucionais garantidores da participação da sociedade em vigência no país conseguiram difundir as ideias de Segurança Alimentar e Nutricional e implementar certas políticas públicas, todavia atualmente encontram-se limitadas perante uma vontade política do poder público diretamente ligado à determinada localidade.

A estratégia metodológica desenvolveu-se pela realização de um estudo de caso, a partir da técnica da construção de explanações e da utilização de variadas fontes de evidências, no intuito de produzir generalizações analíticas sobre o tema.

O estudo de caso do Restaurante Popular de Juiz de Fora Yedda Gomes Duarte estabeleceu as limitações nas inovações dos arranjos jurídico-institucionais referentes a maior participação da sociedade em políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. Isso se dá na medida em que se condiciona a sua realização a decisões políticas de detentores do poder político representativo do Estado. Estes podem ou não atender as demandas dos órgãos democráticos de controle social, não vinculando, portanto, a atuação destas instâncias populares às decisões e escolhas de uma determinada política pública.

Percebe-se também que as garantias normatizadas no tocante à alimentação estão limitadas por outros complexos distintos da ordem do Direito Positivo. Resta claro, dessa forma, a necessidade da abordagem crítica do Direito para além de aspectos meramente legais, para o verdadeiro progresso jurídico com fulcro na justiça social e na superação de problemas hodiernos.

Esse cenário pode gerar consequências graves para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, pois o tensionamento social gerado pela participação democrática nas políticas públicas pode ensejar novas conquistas sociais, influenciando em certa medida no desenvolvimento da política alimentar adotada e novos avanços em sua regulação. Como dito anteriormente, com a participação da sociedade no controle das políticas públicas, maiores interesses seriam debatidos, proporcionando combates de visões distintas inerentes às arenas políticas envolvendo a relação entre Estado, mercado e sociedade.

O objetivo aqui não foi o de desmerecer as conquistas das lutas sociais referentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional consubstanciadas nesses arranjos jurídico-institucionais. O que se deseja é o olhar crítico para eles, fomentando novas reflexões, para a busca de inovações na abordagem da participação da sociedade nas políticas públicas garantidoras do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional.

Por fim, espera-se que este estudo sirva para inspirar novas abordagens teóricas e empíricas sobre o assunto e sua investigação mais detalhada, inclusive em outras áreas do conhecimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. Estado e ideologia: aparência e realidade. São Paulo: editora brasiliense, 1987.

ALVES, Alaôr Caffé. A função ideológica do Direito. (IN) Fronteiras do Direito Contemporâneo. São Paulo: Casa da Vida, 2002.

ARAÚJO, Fábio A. L. de; ALMEIDA, Maria I.; BASTOS, Valéria C. Aspectos alimentares e nutricionais dos usuários do “restaurante popular Mesa do Povo”. Saúde e Sociedade. Vol.16. São Paulo: 2007.

BARROS, Maria Sylvia Carvalho de. Segurança alimentar e nutricional sustentável: a coordenação de políticas locais na CRSANS Central – SP. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. “Júlio de Mesquita Filho”. Faculdade de Ciências Farmacêuticas. Programa de Pós Graduação em Alimentos e Nutrição – Araraquara, 2013.

BELIK, Walter; SILVA, José G; TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. (IN): ANDRADE, Manuel C. de (org). Josué de Castro e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento. Revista da FBDE . nº 01 . out-mar . Belo Horizonte: 2008.

BRASIL. Decreto-lei Nº 1.607, de 16 de setembro de 1939. Cria a Comissão de Abastecimento. Diário Oficial da União – Seção 1 – 29/9/1939, Página 23245 (Retificação).

BRASIL. Decreto-lei Nº 2.478, de 5 de agosto de 1940. Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (S.A.P.S.) no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Diário Oficial da União – Seção 1 – 23/8/1940, Página 16199 (Retificação).

BRASIL. Lei Delegada Nº 06, de 26 de setembro de 1962. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos e dá outras providências. Diário Oficial da União – Seção 1 – 2/10/1962, Página 10254 (Retificação).

BRASIL. Lei Delegada Nº 07, de 26 de setembro de 1962. Autoriza a constituição da Companhia Brasileira de Armazenamento e dá outras providências. Diário Oficial da União – Seção 1 – 2/10/1962, Página 10254 (Retificação).

BRASIL. Decreto Nº807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/4/1993, Página 5266 (Publicação Original).

BRASIL. Decreto 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 18/1/1995, Página 818 (Retificação).

BRASIL. Decreto Nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - 31/1/2003, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. Decreto nº 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] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 143, n. 179, 18 set. 2006. p. 1.

BRASIL. 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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, v. 147, n. 164, 26 ago. 2010. p. 6.

BRASIL. Guia alimentar para a população brasileira. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico – São Paulo: Saraiva, 2006.

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Ciência & Saúde Coletiva, 14 (3): 851-860, 2009.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; FROZI, Daniela S. Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. (IN) Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Curso elementar de direito econômico. – Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

CAMPOS, Lucas. Pensando Políticas Públicas: contribuições para uma reflexão crítica. In: VII Encontro de Administração Política, agosto, 2016.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ªed. Coimbra: Edições Almedina, 2004.

CARRIJO, Alinne de P. Avaliação do consumo alimentar nos Restaurantes Populares do Brasil. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Faculdade de Ciências da Saúde. Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana – Brasília, 2013.

CARVALHO, Fátima M. A. de; AMORIM, Sheyla S.; SILVA, Maria M. S. da; GOMES, Sebastião T. Investimento Social e Perfil dos Usuários do Primeiro Restaurante Popular de Belo Horizonte – MG. IN: Reuna, v.12, nº2. Belo Horizonte: 2007.

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

CEBRANEL, Fernando M.; RIBEIRO, Melina G. Políticas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional em Chapecó-SC. IN: In: Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional/ RedeSAN – FAURGS – MDS – Porto Alegre: Evangraf, 2011.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo A.; NASCIMENTO, Samuel P. do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. Rev. Fac. Direito UFMG, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso, p. 265 – 300. Belo Horizonte: 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável direito econômico. Revista dos Tribunais, 1965.

CONCEIÇÃO, Octávio. O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas. Revista Econ. Contemp. Rio de Janeiro, 6(2): 119-146, jul/dez. 2002.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ofício nº 006 encaminhado para AMAC de 2007. Juiz de Fora. 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião realizada no dia 15 de maio de 2008. Juiz de Fora. 2008a.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 26 de junho de 2008. Juiz de Fora. 2008b.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 25 de setembro de 2008. Juiz de Fora. 2008c.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ofício nº 018 encaminhado para a Secretaria de Políticas Sociais de 2008. Juiz de Fora. 2008d.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ofício nº 022 encaminhado para a Secretaria de Saúde, Saneamento e Desenvolvimento Ambiental de 2008. Juiz de Fora. 2008e.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 28 de maio de 2009. Juiz de Fora. 2009a.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 09 de julho de 2009. Juiz de Fora. 2009b.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 13 de agosto de 2009. Juiz de Fora. 2009c.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 10 de setembro de 2009. Juiz de Fora. 2009d.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião extraordinária realizada no dia 23 de setembro de 2009. Juiz de Fora. 2009e.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 12 de novembro de 2009. Juiz de Fora. 2009f.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 28 de janeiro de 2010. Juiz de Fora. 2010a.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 08 de abril de 2010. Juiz de Fora. 2010b.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 10 de junho de 2010. Juiz de Fora. 2010c.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 12 de agosto de 2010. Juiz de Fora. 2010d.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 11 de novembro de 2010. Juiz de Fora. 2010e.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 12 de dezembro de 2010. Juiz de Fora. 2010f.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 10 de fevereiro de 2011. Juiz de Fora. 2011a.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 17 de março de 2011. Juiz de Fora. 2011b.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 1 de setembro de 2011. Juiz de Fora. 2011c.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 08 de dezembro de 2011. Juiz de Fora. 2011d.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ata da reunião ordinária realizada no dia 13 de dezembro de 2012. Juiz de Fora. 2012a.

CONSELHO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Ofício nº 1332 da Secretaria de Governo de 2012. Juiz de Fora. 2012b.

CORRÊA, Leonardo. SILVA PEREIRA, Mateus H. Políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional e as restrições alimentares: a construção institucional da agenda do Direito Humano à Alimentação para as pessoas com necessidades alimentares especiais. (IN) CORRÊA, Leonardo (org). Direito à alimentação, políticas públicas e restrições alimentares: entre a invisibilidade e o reconhecimento. Faculdade de Direito da UFJF: Juiz de Fora, 2017.

COSTA, Alexandre A; COELHO, Inocêncio M. Teoria Dialética do Direito: a filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho – Brasília: Faculdade de Direito – UnB, 2017.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, C.A.P. A política pública como campo disciplinar. Unesp: São Paulo, 2013.

COUTINHO, Diogo R; MARQUES, Juliana N.; MORETTI, Julia A.; PACHECO, Marcelo G.; ROZO, Fernanda F.G. O Direito nas Políticas Públicas Urbanas e Habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, São Paulo. IN: Cadernos em Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.19, n.64, 2014.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. Pesquisa empírica em direito [livro eletrônico]: as regras de inferência. São Paulo: Direito GV, 2013.

GOMES JÚNIOR, N.N. Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas – Departamento de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Política Social – Brasília, 2007.

GURGEL, Claudio; RIBEIRO, Agatha. Marxismo e Políticas Públicas. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, GT Marxismo e ciências sociais, outubro, 2011.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza F. (Re) pensando a pesquisa jurídica. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The Cost of Rights. Why liberty Depends on Taxes, – New York: W. W. Norton & Company, 1999.

IBGE. Cidades. Minas Gerais. Juiz de Fora. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/7PF>>. Acesso em 27 set. 2017.

IBGE. Cidades. Minas Gerais. Juiz de Fora. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/7PF>>. Acesso em: 27 set.2017.

IPEA. Indicadores de Mobilidade Urbana da PNAD 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131024_comunica_doipea161.pdf>. Acesso em: 22.jul.2017.

JUIZ DE FORA, Decreto do Executivo nº 11.261 de 05 de julho de 2012. Cria o Grupo Gestor do Restaurante Popular Yeda Duarte Gomes – GGRP para fiscalização e acompanhamento do contrato de execução de serviços referentes ao Restaurante Popular. Diário Oficial Eletrônico – Sistema JFLegis, Juiz de Fora, MG, v.01, nº04534, 06.jul.2012.

JUIZ DE FORA, Lei 13.150 de 18 de Julho de 2015. Dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora – PMSAN-JF, Cria o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Juiz de Fora – SISAN-JF e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico – Sistema JFLegis, Juiz de Fora, MG, v.01, nº08005, 19/06/2015.

JUIZ DE FORA, Decreto do Executivo nº 12.557 de 07 de janeiro de 2016. Cria a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN - Municipal, órgão integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN no âmbito do Município de Juiz de Fora, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal nº 13.150, de 18 de junho de 2015. Diário Oficial Eletrônico – Sistema JFLegis, Juiz de Fora, MG, v.01, nº08005, 07/01/2016.

KOYRO, Dagmar Bettina. Participação Popular na Construção de Políticas Públicas de SAN em Juiz de Fora – MG. In: Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional/ RedeSAN – FAURGS – MDS – Porto Alegre: Evangraf, 2011.

LYRA FILHO, Roberto. Karl, meu amigo: diálogo com Marx sobre o direito. Porto Alegre: Fabris, 1983.

LYRA FILHO, Roberto. Humanismo dialético. (IN) Direito e Aveso: boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira. Brasília, 1984.

LYRA FILHO, Roberto. O que é o Direito. 12ªed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

MALUF, Renato S. Segurança Alimentar e Nutricional. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MALUF, Renato S.; REIS, M. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. (IN) Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

MALUF, Renato S.; REIS, M. Segurança Alimentar e Nutricional na Perspectiva Sistêmica. (IN) Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

MARX, Karl. Glosas críticas ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social’. De um prussiano”. In: Lutas de Classes na Alemanha. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. Crítica ao Programa de Gotha. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. O Capital. v.1. São Paulo: Boitempo, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Manual Programa do Restaurante Popular, Brasília, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 01/08/2017.

NETTO, José Paulo. Lukács e a sociologia. (IN) Georg Lukács: o guerreiro sem repouso. São Paulo: editora brasiliense, 1983.

NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método de Marx – 1.ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NUNES, António J. Avelãs. Uma Introdução à Economia Política – São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PAÇO CUNHA, Elcemir. Centralidade da Gestão e os Limites da Razão Política: As Contradições Sociais como Objeto Real da Gestão do Estado. In: VII Encontro de Administração Política, agosto, 2016.

PAÇO CUNHA, Elcemir; GUEDES, Leandro Theodoro. Supremacia pequeno-burguesa no conselho municipal de desenvolvimento econômico de Juiz de Fora (2010 a 2014). RAGE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia, Joaçaba: Ed. Unoesc, 2017.

PINTO, D.A. Gestão de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

PIRES, Alvaro. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia para as ciências sociais. In: POUPART, Jean; PIRES, Alvaro et all. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010.

POLLAN, Michael. Em defesa da comida. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

ROCHA, Cecília; BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana(Org.). Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. – Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

ROCHA, Eduardo G. A rua e o Direito À Alimentação Adequada. (IN) COSTA, Alexandre B.(org.). *Direito Vivo: leituras sobre constitucionalismo, construção social e educação a partir do Direito Achado na Rua*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

SOARES, J.A. Josué de Castro, o Brasil e o mundo: desconhecimento e reconhecimentos. In: Josué de Castro e o Brasil/ Manuel Correia de Andrade...[et al.]. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

SANTOS, Boaventura de S. Poderá o Direito Ser Emancipatório?. In: *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, p.3-76, 2003.

SILVA, Denise E. *Restaurante Popular: Uma forma de acesso à alimentação adequada*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pelotas. Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais. Curso de Mestrado em Política Social – Pelotas, 2012.

SILVA PEREIRA, Mateus H. *Direito e Políticas Públicas: a limitação do mainstream do Direito na abordagem de políticas públicas a partir da crítica marxista*. V *Congresso Nacional da FEPODI*, Grupo de Trabalho Direito e Marxismo. Campo Grande: Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, 2017a. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/696vp84u/blocounico/3a65vmWY9yal81ro.pdf>>. Acesso em: 01/11/2017.

SILVA PEREIRA, Mateus H. *Contribuições do Institucionalismo para a relação entre Direito e Políticas Públicas*. V *Congresso Nacional da FEPODI*, Grupo de Trabalho Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Campo Grande: Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito, 2017b. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/696vp84u/blocounico/48sDj7QDzo2tYcQx.pdf>>. Acesso em: 01/10/2017.

SOBRINHO, Fernanda M.; SILVA, Yara C.; ABREU, Mery N.S.; PEREIRA, Simone C. L.; DIAS JUNIOR, Cláudio S. *Fatores determinantes da insegurança alimentar e nutricional: estudo realizado em Restaurantes Populares de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil*. IN: *Ciências e Saúde Coletiva* [online]. Vol.19. n.5, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S141381232014000501601&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20.jul. 2017.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico – 5. Ed.* – São Paulo: LTr, 2003.

TAQUES, Mônica J. *Restaurante Popular, Abastecimento Social e Ações de Segurança Alimentar em Curitiba – PR*. IN: *Equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional/ RedeSAN – FAURGS – MDS – Porto Alegre: Evangraf, 2011.*

VALENTE, Flávio L.S(Org). Direito humano à alimentação: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. – 3. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2005.