

## A Pobreza Na Constituição Federal E As Políticas Públicas De Combate À Fome No Brasil

Valmir Messias de Moura Fé<sup>1</sup>, Adelcio Machado dos Santos<sup>2</sup>,  
Joana Josiane Andriotte Oliveira Lima Nyland<sup>3</sup>, Miriam de Andrade Brandão<sup>4</sup>,  
Marcela Mary José da Silva<sup>5</sup>, Welington Junior Jorge<sup>6</sup>

<sup>1</sup>(Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil)

<sup>2</sup>(Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Brasil)

<sup>3</sup>(Universidade Federal do Rio Grande, Brasil)

<sup>4</sup>(Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil)

<sup>5</sup>(Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Brasil)

<sup>6</sup>(UniCesumar, Brasil; Bolsista ICETI e Membro do Grupo de Pesquisa: Formação Docente e Práticas Pedagógicas e Sistema Constitucional de Garantia dos Direitos da Personalidade)

**Resumo:** A Constituição Federal de 1988 descreve a pobreza como um problema a ser enfrentado pelos poderes públicos e pela sociedade, e no texto há menção a combater e erradicar a pobreza em vários dispositivos constitucionais (Art. 3º, III, Art. 23, X, Art. 203, VI, e nos Atos das Disposições Transitórias da Constituição (Arts. 79 a 84) que cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza). A lei complementar 111/2001 regulamenta o referido Fundo, a lei 9.077/1996 visa combater à fome e a miséria, e a lei 11.346/2006 cria Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) que tem o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Políticas públicas no combate a fome são fundamentais e necessárias para a dignidade humana sendo regras obrigatórias estabelecidas no corpo legislativo, mas que depende da vontade política na sua execução. No ano de 2022 foi divulgado pesquisa da Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), que há 33 milhões de pessoas passando fome no Brasil, que se agravou com a pandemia da Covid-19. O objetivo da pesquisa é discorrer sobre a pobreza e a fome no Brasil, analisando a pesquisa da Rede Penssan e a legislação em vigor. Conclui-se que é grave a ausência de políticas públicas efetivas no combate à pobreza e a fome e um descumprimento da Constituição Federal de 1988.

**Keywords:** 33 milhões; Alimentação; Segurança Alimentar; Pandemia.

Date of Submission: 08-05-2023

Date of Acceptance: 18-05-2023

### I. Introdução

A República Federativa do Brasil fundamenta-se no Estado Democrático de Direito, e tem, dentre os valores fundamentais, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Tal Carta Política de 1988 foi resultado uma nova ordem democrática na década de 1980 com o fim dos governos militares, e que várias forças e ideias se organizaram em interesse diversos para a promulgada do texto final da Constituição de 1988, sendo um documento eclético de ideologias políticas diversas, onde se estipulou as liberdades públicas, a livre iniciativa na economia e da propriedade privada, com junção de valores da valorização do trabalho, e principalmente no combate às desigualdades sociais, da fome e da pobreza.

A preocupação com as questões sociais foi destaque no texto constitucional, inclusive a expressão “pobreza” veio descrito nos Art. 3º, III, Art. 23, X Constituição de 1988 e, posteriormente, com a Emenda Constitucional n.º 114/2021, os termos “pobreza” e “extrema pobreza” foram incluídos no inciso VI do Art. 203 da Constituição (BRASIL, 1988). Na esfera constitucional, há ainda a importante aprovação da emenda constitucional n.º 31/2020 que cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Na Constituição há um tratamento especial quanto a alimentação, inclusive acrescentada no art. 6.º da Constituição como direitos sociais com a Emenda Constitucional n.º 64 de 2010, bem como quando trata da educação, assistência à saúde e desenvolvimento do ensino, nos termos dos Arts. 208, VII com nova redação dada pela emenda constitucional nº 59/2009 e 212, §4º há expressado a preocupação com a alimentação. (BRASIL, 1988).

No plano infraconstitucional, destaca-se a lei complementar n.º 111, lei n.º 9.077 e lei 11.346 (BRASIL, 2001, 1996, 2006), que tratam do combate à pobreza e a miséria, de estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação, respectivamente.

No ano de 2022 a Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan, divulgou pesquisa revelando que há 33,1 pessoas passando fome no Brasil. Trata-se de Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar analisado os dados nos anos de 2021/2022 no contexto da pandemia da Covid-19. Segundo os responsáveis pela pesquisa, foram coletados dados “[...] a partir da realização de entrevista em 12.745 domicílios, em áreas urbanas e rurais de 577 municípios, distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal” (REDE PENSSAN, 2022.)<sup>1</sup>.

O presente trabalho analisará a pobreza e a fome no contexto constitucional da dignidade da pessoa humana, discorrendo sobre o aparato legislativo acerca do tema e das políticas públicas envolvidas, partido de um método exploratória de busca bibliográfica e legislativa, examinando os dados da pesquisa da Rede Penssan que constatou a fome em 33,1 milhões de pessoas no Brasil nos anos de 2021/2022 no momento da pandemia da Covid-19.

## **II. O Fim da Pobreza como Prioridade Política na Constituição**

O processo político de redemocratização na década de 1980 no Brasil desaguou na Constituição Federal de 1988, onde houve preocupação de grande parte dos constituintes de garantir na Carta diretrizes, programas, e eixos temáticos relacionados as questões sociais, e fundamentado na dignidade da pessoa humana, como princípio fundamente de Democracia, respeito as diferenças, as liberdades públicas, como o direito de ir e vir, liberdade de imprensa, e temas relevantes a proteção as crianças, adolescentes, idosos, índios, meio ambiente, liberdade de imprensa.

Normas tributárias e financeiras que garantissem esse sistema de proteção aos mais carentes de recursos, os pobres, e políticas públicas direcionadas a diminuir as desigualdades regionais, e combate e a erradicação da pobreza. O texto final da Constituição Cidadã, foi um marco no processo democrático não só no Brasil, e em toda a América Latina, face à força geopolítica que o País exerce nesta região.

Com relação à pobreza, o texto constitucional deixou expresso a ideia de justiça social e sejam criados mecanismos dos poderes públicos, mormente o Executivo para empreender políticas públicas para esta grave questão social no Brasil, e dentro do contexto da nova ordem democrática vigente.

A Constituição definiu como uns dos objetivos fundamentais, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988, Art. 3º, III). Já quando ao tratar das competências para legislar dos entes da federação, deixou claro que é de responsabilidade de todos, ou seja, competência comum de “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988, Art. 23, X), e apresentou no texto atribuição da Assistência Social, ao descrever sua atribuição que é, dentre outras demandas sociais, “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.” (BRASIL, Art. 203, VI, 1988).Silva (2014, p.49) comentando sobre a erradicação da pobreza e da marginalização na Constituição, esclarece que:

[...] Quando a pobreza se aprofunda ao ponto de a pessoa não dispor do mínimo à sua subsistência, faltando até o trabalho, então se tem a pobreza absoluta, que a miséria, como o quê a pessoa se torna excluída. E aí se tem a marginalização, porque a pessoa, neste estado de penúria, fica à margem da vida social. A pobreza, é relativa, porque o necessário à vida depende do progresso material, pois, quanto mais se expande o progresso, tanto mais bens, por ele criados, se tornam necessários à vida, entrando aí os itens de um conforto mínimo. Sua essência na família denota pobreza. Disso decorrem as profundas desigualdades sociais – a pobreza em meio à opulência -, que tornam a pobreza a especialmente intoleráveis, porque revelam a injustiça de um sistema de má distribuição da riqueza. Pois bem, erradicar esse estado é que constitui o objetivo fundamental da República [...].

Neste contexto, temas sobre a valorização do trabalho e a livre iniciativa, fazem parte da vontade popular expresso na Constituição, onde restou explícito que o Brasil procura mecanismos sociais, político e econômicos para uma sociedade mais justa e solidária. O tema da pobreza, da alimentação, da redução das desigualdades sociais, está presente e espalhado na Lei Maior, inclusive com parâmetros tributários para consecução de políticas sociais para amenizar e até mesmo erradicar a pobreza no País Para isso, houve preocupação no campo das receitas públicas, quanto das competências e repartições tributárias entre os entes da federação, e na década de 2000, a criação do Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza pela Emenda Constitucional n.º 31<sup>3</sup>. Emenda essa de grande impacto social, inclusive, conforme Berwanger e Junior (2018, p 2361) ao comentaram o Art. 79 introduzido pela referida emenda, narram que:

Não existe dispositivo correspondente na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Carta Geral das Nações Unidas, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1996), no Protocolo de

---

<sup>1</sup> O relatório completo da pesquisa pode ser consultado no site: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

<sup>2</sup> Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021.

<sup>3</sup> Posteriormente alterada pelas Emendas Constitucionais nºs 42 e 67.

San Salvador (Protocolo adicional à Convenção Interamericana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), tampouco no Pacto de San José da Costa Rica.

Após a publicação da referida Emenda, veio a lei complementar n.º 111 (BRASIL, 2001) que regula o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, inicialmente com prazo de vigência até o ano de 2010, e posteriormente prorrogado por tempo indeterminado pela Emenda Constitucional n.º 67, de 2010, nos seguintes termos:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Prorroga-se, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a que se refere o caput do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, igualmente, o prazo de vigência da Lei Complementar n.º 111, de 6 de julho de 2001, que "Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos arts. 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 1988).

No corpo legislativo, há, portanto, um rol de atribuições aos poderes públicos que disciplinem e executem políticas sociais no amplo campo das desigualdades sociais, da fome e da pobreza na sociedade. Na ordem econômica constitucional é consignado os imperativos da liberdade econômica e da propriedade privada com padrões do sistema econômico capitalista. Contudo, os ditames do respeito ao trabalho e fins sociais da produção também estão presentes, já que a questão social da fome, da miséria, das ideias de erradicar a pobreza, e dos respeitos aos direitos humanos fundamentais, são postulados a serem compartilhados neste mundo do acúmulo do capital, do lucro, do mercado competitivo e da produção tecnológica da indústria 4.0.

Discorrendo sobre o tema da pobreza, desigualdade social, Covid-19 e Estado de Bem-Estar Social, Quinzani (2020, p. 45) descreve:

[...] essa pandemia, reproduz a naturalização das desigualdades estruturais da sociedade brasileira. Com a sobrecarga do sistema de saúde público e com baixos investimentos em estrutura, acabam favorecendo um serviço de saúde com pouca eficiência para a sua população, sobretudo para as mais vulneráveis. Logo, as medidas restritivas sanitárias –como o isolamento social e manter boa higiene das mãos –para o controle do vírus recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), esbarram num cenário de emergência humanitária, com precárias infraestruturas urbanas –mais de 13 milhões de pessoas residem em favelas –, populações em situação de rua, pessoas privadas de liberdade –somos o terceiro país em população carcerária –, e as comunidades indígenas, que mantêm-se longe do acesso à saúde, bem como dependem do comércio das cidades.

No que se refere ao trabalho, a Constituição apresenta densidade maior e o termo “trabalho” é tratado em vários temas sobre meio ambiente, proteção do trabalho, havendo uma Justiça do Trabalho, inclusive no campo da regulação e fundamentos da economia, se apresenta no título da ordem econômica e financeira (Art.170/192). Conforme prevê o Art. 170 da Constituição Federal de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (BRASIL, 1988).

Neste aspecto, é possível verificar que a Constituição tem um objetivo, um fundamento maior, obrigar os poderes públicos a consecução de políticas públicas e a economia no sentido de justiça social, mormente o Poder Executivo, que transforme o ideário constitucional, em políticas públicas sociais e efetivas na consecução de planejamento, programas permanentes direcionadas a setor da sociedade de vulnerabilidade social, como os mais desvalidos, os pobres sem condições próprias e prover a alimentação diária. Política de Estado e permanentemente, que independe da vontade da representação política momentânea.

As necessidades públicas estão vinculadas as escolhas políticas que administram e direcionam os aportes financeiros, gerando demandas diversas do setor produtivo almejando subsídios e financiamentos públicos e do

setor do trabalho, e especialmente da classe social mais vulnerável socialmente, sendo que a economia é o condutor destas ações públicas, face à escassez de recursos. São os direitos sociais que contêm âmago da pobreza com o Estado o dever das prestações positivas, conforme as prioridades e escolhas públicas derivadas do condão político. Para Bucci (2013, p.94):

[...] Os direitos sociais constitucionalizados são uma faceta própria da demanda pelo desenvolvimento. Não se trata apenas de realizar as prestações sociais, mas também de estimular e organizar a atividade econômica, em escala nacional, de onde provêm os recursos para o provimento das prestações. Por isso é que a Constituição brasileira não é – nem poderia ser – mais definida em relação aos modos de cumprimento dos direitos, embora isso, evidentemente, não lhes reduza a exigibilidade.

O sistema normativo estabelece a competência comum entre os entes da federação para dispor sobre o combate à fome, à miséria e a fome. Portanto, cabe a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerem comandos normativos para efetivas políticas sociais de distribuição de renda e programas específicos no campo das desigualdades sociais, da pobreza explícita apresentada nas cidades, nas favelas, morros e carências básicas como ausência de saneamento básico, moradia, e o principal, a falta de comida diária para subsistência. Inclusive quando ao Fundo de Combate à Pobreza, criado pela Emenda Constitucional nº 31/200, há a previsão para os Estados, Municípios e Distrito Federal instituem tal fundo no âmbito de sua competência<sup>4</sup>.

A pobreza nas sociedades, no Brasil e no mundo, é tema dos mais discutidos, e Estados, ideologias políticas e econômicas estão em discussão eterna sobre o modelo ideal da convivência humana, visto que, é natural que diferenças individuais e perspectivas de vida, estão envolvidas no conceito de pobreza, riqueza, bem-estar, felicidade e propósitos filosóficos de vida. A pobreza é um conceito multifatorial, e até mesmo privação de bens, de prazeres e luxúria de consumo e acúmulo de bens, são proibidos ou incentivados, a depender do credo ou convicção ideológica.

A pobreza, falta de condições mínimas de sobrevivência e de suprir seu corpo como alimentação, e outros bens básicos relacionados a moradia digna, saneamento básico e instrução escolar, são fatores que atingem dos direitos humanos fundamentais. Para Albernaz e Gurovitz (2002, p.9):

Há o aspecto psicológico da pobreza. Os pobres têm consciência de sua falta de voz, poder e independência que os sujeita à exploração. A pobreza os deixa mais vulneráveis à humilhação e ao tratamento desumano pelos agentes públicos e privados a quem, freqüentemente, solicitam ajuda. Os pobres também falam sobre a dor causada pela inevitável ruptura com as normas sociais e sua incapacidade de manter sua identidade cultural por meio da participação em tradições, festivais e rituais. A incapacidade de participar na vida comunitária leva a uma ruptura das relações sociais.

Não obstante, a discussão filosófica sobre o alcance o conceito de pobreza, para fins normativos e sociais deste trabalho, é possível delinear a pobreza como estado onde a pessoa não tem condições básicas de manter alimentação mínima para subsistência orgânica, ou seja, ausência de alimentação para manter o corpo vivo, além de condições mínimas para moradia, que inclui acesso à água potável e acesso à saúde pública e medicação de emergência, e ainda uma condição mínima de escolaridade.

Neste contexto, na órbita normativa e constitucional há legislação pertinente ao combate à fome e a pobreza, que tem no corpo da Constituição Federal, os princípios fundamentais que direcionam as políticas públicas dos poderes públicos sobre o tema, exigindo uma prestação positiva estatal de modo a atender as demandas sociais prementes e mais necessárias, como a erradicação da fome e a pobreza.

### **III. Políticas Sociais em tempo de Pandemia da Covid-19**

Nos anos de 2020/2022 a pandemia do novo coronavírus da Covid-19 trouxe modificações no campo legislativo, e medidas foram impostas pelo Estado visando conter a proliferação do patógeno viral, bem como várias restrições forma impostas quanto a liberdade locomoção, e proibições em várias atividades comerciais foram umas das medidas adotadas para prevenir a proliferação do contágio do vírus, até que vacinas começaram a ser disponibilizados pelo Estado, num enorme aparato logístico, financeiro e legislativo para enfrentamento da pandemia.

O Estado editou várias leis, inclusive emenda constitucional, visto a emergência de saúde pública decretada. A redução da atividade econômica atingiu toda a sociedade, e afetou de forma drástica àquelas atividades do setor privado que dependem da circulação de pessoas, da venda dia a dia, e do profissional autônomo, e toda a cadeia produtiva foi prejudica com as restrições e proibições na atividade comercial.

Alternativas com trabalho on-line, e serviços de entregas foram paliativos na imensa economia do mundo do trabalho, onde os mais carentes na sociedade, tiveram os maiores impactos, inclusive necessitando de auxílios financeiros fornecidos pelo Estado na forma ajuda financeira, suspensão de prazos de dívidas, prorrogações de

---

<sup>4</sup>Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate á Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

prazos de pagamento, dentre as várias formas de contenção dos prejuízos das famílias mais vulneráveis, inclusive, muitos em extrema pobreza.

As políticas públicas no setor social de enfrentamento a pobreza, apesar de previsão constitucional, estão vinculadas a vontade política dos governos para sua fiel execução. União, Estados e Municípios, - depender do viés ideológica e programa de governo do representante eleito - as políticas públicas na área social estão na conjuntura política, grupos de pressão e junção de interesses políticos.

As forças políticas de dado setor da sociedade, seja privado (mídia, empresários, organização não governamental, igrejas, etc.), seja no setor público no legislativo (vereadores, deputados estaduais, federais, senadores), formam um compêndio de reivindicações onde o chefe do Poder Executivo - responsável pela execução das políticas públicas - tem que administrar interesses, e ainda somatizados com os novos grupos de pressão das redes sociais, da internet, que também exercem poder de pautar ações executivas, inclusive grupos organizados e desorganizados, mas que tem nas redes sociais canais de pautas próprias, nem sempre condizente com o programa de governo do mandatário político, e nem mesmo da legislação em vigor, a qual tem burocracias quanto a aplicação de recursos, contratações e serviços e leis sobre orçamento, controle e aplicação de recursos públicos.

A pandemia do novo coronavírus da Covid-19 fez com que houvesse um novo organograma político e executivo no que concerne as atividades financeiras de aplicação de recursos, com dispensa de licitações e contratos foram realizados em caráter de urgência de saúde pública, tendo os órgãos fiscalizadores a missão de avaliar a posteriori tais contratos emergenciais, mormente no tocante a compra de vacinas. O Estado, então se posicionou como protagonista das atividades de saúde pública no complexo legislativo e logísticos para proporcionar a toda a sociedade medidas seguras para prevenção e enfrentamento da pandemia, principalmente, quanto as camadas mais pobres da sociedade, onde os serviços de assistência social e saúde foram essenciais para tal desiderato.

No escopo constitucional, o combate à pobreza e políticas sociais para erradicar a pobreza e a marginalização, e redução das desigualdades sociais, são proposituras normativas que os executores do orçamento público têm obrigação de seguir. Não obstante, a margem de discricionariedade do gestor público na aplicação de recursos, que, no estado atual legislativo, tem pouca abrangência, já que há comandos legais sobre percentuais a serem aplicados, como exemplo, na saúde e educação, apesar das manobras constantes de governos em manipular orçamento e das políticas públicas afetas aos mais necessitados no fosso social da pobreza.

Em tempos de emergência de saúde pública, o Estado figura como principal articulador das ações, logísticas, contratação, e alocação de recursos emergenciais para a melhor eficiência no enfrentamento da pandemia, mas respeitando as normas relacionadas a transparência na aplicação dos recursos públicos, obedecendo às diretrizes indicadas na legislação e nos órgãos de controle interno e externo da administração pública, principalmente por conta da escassez de recursos e os ditames de justiça social inerente a concepção principiológica de combate à pobreza e a fome, e aos fins de uma sociedade mais justa.

#### **IV. A Proibição do Retrocesso Social: 33 milhões de pessoas passando fome no Brasil em 2022**

Brasil, o País do futuro. O futuro chegou e houve um retrocesso social nas políticas sociais direcionadas ao enfrentamento da pobreza. Segundo dados da pesquisa da Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), no relatório denominado "Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil, identificou 33,1 milhões de pessoas passando fome no Brasil entre os anos de 2020/2021 em tempo de pandemia da Covid-1. São 33,1 milhões de pessoas em insegurança alimentar, ou seja, passando fome, e muitos vivem em estado de indignação, à margem da sociedade capitalista dos grandes conglomerados econômicos, os quais, numa grande parte, obtiveram lucros além da normal exatamente no momento de crise econômica-sanitária no País. A pesquisa citada é ampla e tem dados, gráficos, números, e revela a participação da sociedade civil em tão importante tema, onde serve de alerta das graves condições vividas pela classe social pobre no Brasil, e revela ainda as mazelas da política econômica do governo atual.

Com a pandemia, e apesar das medidas emergenciais de distribuição de renda, aporte financeiros e auxílios as pequenas empresas para manterem suas atividades e empregos, a realidade, nos termos da pesquisa da Rede Penssan, apresenta números sobre a pobreza no Brasil, que faz repensar toda a política pública orçamentária e econômica, mormente quanto à economia do trabalho, e atividades setoriais do governo, regulação e intervenção na economia, já que, restou demonstrado a importância do Estado em momentos de crise sanitária.

A pesquisa é um diagnóstico sobre a real situação decorrente de ausência de programas e metas acerca do combate à fome, que se agravou nesta pandemia, e tem no Poder Executivo Federal sua maior parcela de omissão no tocante a prioridade constitucional de combate à pobreza, que independe de governos e devem ser políticas de Estado, face à vontade constitucional e a legislação em vigor.

Sobre este sistema político de rotatividade representativa, o relatório da REDE PENSSAN (2022, p.11) alerta que:

Desde o primeiro dia de funcionamento, o atual governo trabalhou pelo fim de programas e políticas sociais reconhecidos internacionalmente e que tinham resultados concretos no combate à fome. O fim do Consea, no dia 1º de janeiro de 2019, não deixou dúvidas sobre isso. Com a pandemia da Covid-19, foram escancaradas as desigualdades brasileiras e a existência de um governo sem liderança e compromisso para estabelecer as políticas públicas e prioridades necessárias.

Contudo, estados e municípios, diante da competência comum sobre o tema, têm ações contra a pobreza e a fome com políticas próprias no âmbito da assistência social, inclusive em suas várias frentes de obras e serviços públicos, como programas habitacionais para acabar com favelas, e programas de distribuição de rendas com obrigação de manutenção de crianças e adolescente nas escolas, e são colocadas e executadas pelo Poder Executivo, que é o principal Poder que tem como aplicar as políticas públicas no campo social, pois “Com o Estado social, foram alargadas as competências exercidas pelo poder público. O Executivo assume boa parte das novas atividades recentemente conquistadas pelo Estado [...]” (CLÈVE, 2020, p. 48).

As políticas públicas no ambiente pandêmico nos anos de 2020/2022 trouxe embates ideológicas e politização do enfrentamento da Covid-19, acarretando prejuízo no controle social de prevenção da proliferação do vírus, e entraves burocráticos e políticos, inclusive com pessoas se recusando a vacinação e outros questionamentos sobre a eficácia das vacinas, bem como grupos – até mesmo da medicina – contestando a necessidade do processo vacinal da população.

A politização da pandemia avançou para tornar plataforma eleitoral, e a política se apropriou de conceitos e ideias da ciência para apoiar ou contestar. Nesta quadra, a população mais pobre, tende a sofrer mais ainda acerca dos processos políticos decisórios, acarretando mais sofrimento decorrentes dos efeitos pandêmicos, seja na saúde, seja na ausência de políticas eficazes de aporte financeiro as pessoas que vivem em estado de pobreza e misérias, como restou demonstrado nos dados apresentados na pesquisa da Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan).

No relatório sobre a fome no Brasil entre 2020/2021 a Rede Penssan alerta sobre a importância da política para alteração do grave quadro apresentado:

Em 2022, ano de eleições, esta iniciativa também deve servir como ferramenta para que as agendas das candidaturas favoreçam a criação e o avanço de políticas públicas nacionais com esse sentido, orientadas por uma alimentação saudável a partir da construção de sistemas alimentares justos e sustentáveis — área prioritária de atuação do Ibirapitanga. Em tempos de franca crise socioambiental, a fome deve ser enfrentada com base em sua multifatorialidade, com abordagem nas transformações dos sistemas alimentares para a redução de impactos sobre as mudanças climáticas, para o cuidado com a saúde das pessoas, para uma economia sustentável e, finalmente, pela construção de relações sociais justas e equitativas. (REDE PENSSAN, 2022).

Neste aspecto, a pesquisa da Rede Penssan é instrumento valioso para políticas públicas e programas de governo em todas as esferas de competência, e isso, transpassa de qualquer viés ideológico no campo da política, visto se tema de sobrevivência humana, e aspectos relevantes sobre a própria economia produtiva, trabalhadores, consumo e desenvolvimento.

## **V. Resultado e Discussão**

O tema tratado neste estudo tem como foco principal a análise da pobreza e da fome nos termos constitucionais, seus fundamentos e sua base legislativo, no contexto da pesquisa divulgada pela Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), que apresentou relatório indicando que 33,1 milhões de pessoas estão em insegurança alimentar nos anos de 2020/2021 no período da pandemia da Covid-19. Neste sentido, apresentamos a base legislativa constitucional e infraconstitucional sobre o tema da erradicação da pobreza, um dos fundamentos da Constituição, bem como a previsão de um Fundo de Combate à Pobreza onde os entes federados têm o dever de instituir leis e políticas públicas para tal fim.

Na pesquisa, foi possível identificar que há poucas obras jurídicas específicas sobre o tema do combate à pobreza, tema encontrado em outras áreas, como a Assistência Social, Geografia, Economia e a Sociologia, mas com enfoque na questão das desigualdades sociais.

Apesar da base normativa sobre o tema da pobreza no Brasil, e dos mecanismos legais para o enfrentamento, constatou-se que as políticas públicas sobre o tema estão vinculados as vontades políticas dos governantes provisórios, e variam a depender da cidade ou estado, em toda a execução de programas e aplicação dos recursos públicos ficam ao alvedrio do gestor do Poder Executivo, seu programa de governo e contornos ideológicos partidários, muitas vezes em contraste com o sentido constitucional quanto trata da pobreza e da fome.

Os dados apresentados na pesquisa da Penssan sobre a fome nos anos de 2020/2021 no período da pandemia da Covid-19, revela o grave problema da pobreza no Brasil, de que não tem conseguido implementar os esforços necessários nestes anos citados pelos governos para cumprir a Constituição de 1988, e nem a legislação em vigor, e medidas de transferência de renda e ajuda financeira colocadas pelos governos – em muitos casos – têm conotação político-eleitoral sem lastro e sentido de política de estado de caráter permanente e atemporal.

## VI. Conclusão

A pobreza é um problema e importante tema prevista na Constituição Federal de 1988 como uma questão a ser enfrentada pelo Estado e pela sociedade, e fazendo parte de um panorama social tratado no Texto Maior que obriga os poderes públicos a priorizar o enfrentamento da pobreza, bem como da fome que é decorrente da pobreza, diante de uma sociedade capitalista.

Além de previsão constitucional na sua redação original de 1988, e diante das balizas democráticas da buscar por justiça social, veio a Emenda Constitucional nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, posteriormente a lei complementar nº 111/2011, que veio a disciplinar e criar parâmetros financeiros e orçamentários para dar eficácia a ideia e fundamento maior da erradicação da pobreza, e combater as desigualdades sociais, com a finalidade de uma sociedade mais justa e solidária. No corpo legislativo, e diante das necessidades sociais, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 67/2010, que prorrogou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza por tempo indeterminado.

Políticas públicas sobre a questão da pobreza devem ser prioridade. Contudo, o Poder Executivo, responsável pela maior parte concretizar e destinar os aportes financeiros ao combate à pobreza, na maioria das vezes, ficam vinculados a vontade do gestor público momentâneo, com seu plano ideológico e político ideias não conexas com o ideário maior da Constituição que é a erradicação do problema e políticas públicas para combater este grave problema social.

A pandemia da Covid-19 trouxe limitações na circulação de pessoas, restrição e até mesmo proibição da atividade econômica em alguns setores da economia. Diante da gravidade do momento pandêmico, principalmente nos anos de 2020/2022, o Estado figurou como protagonista no enfrentamento da pandemia, e uma legislação sobre estado de emergência de saúde pública foi necessário, sendo que é o Poder Executivo tem atividade principal, os fins e os meios, de executar medidas no enfrentamento e prevenção da pandemia, não obstante, a politização da pandemia, e até mesmo da vacina, que resultou em prejuízos à população, e principalmente, aos mais pobres, conforme apresentou a pesquisa da Rede Brasileira em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), de que há 33 milhões de pessoas em insegurança alimentar no Brasil no período da pandemia da Covid-19 de 2020/2022.

Os dados apresentados pela pesquisa da Rede Penssan sobre a fome nos anos de 2020/2021 demonstram a omissão do Poder Público, e mais especificamente do Executivo, diante da ineficácia das políticas públicas direcionadas a camada da população mais carente, que vivem na pobreza e passam fome, mesmo com os aportes financeiros na forma de auxílio emergencial, dentre outras medidas socioeconômicas disponibilizadas pelos governos.

A pobreza é um problema social de muitas causas e variações, mas é o Poder Público, por meio da representação política, com o dever legal de proporcionar políticas públicas condizentes com o mínimo necessário as pessoas mais pobres da sociedade, além do que empreender esforços para erradicar a pobreza, inclusive proporcionando trabalho e emprego diretamente pelo Estado, em programas sociais e empregabilidade social.

## Referências

- [1]. CLÈVE, Clémerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- [2]. BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm; JUNIOR, Marco Aurélio Serau. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, et al. Comentários à Constituição do Brasil. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- [3]. BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.
- [4]. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:
- [5]. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.
- [6]. BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Disponível em:
- [7]. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm) Acesso em: 18 fev. 2023.
- [8]. BRASIL. Emenda Constitucional nº 67, de 22 de dezembro de 2010. Disponível em:
- [9]. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.
- [10]. BRASIL. Lei nº 9.077, de 10 de julho de 1995. Autoriza o Poder Executivo a utilizar estoques públicos de alimentos no combate à fome e à miséria. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9077.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9077.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.
- [11]. BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp111.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp111.htm) Acesso em: 18 fev. 2023.
- [12]. BRASIL Lei 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. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.
- [13]. CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, volume 1, número 2, jul-dez/2002. Disponível em:
- [14]. <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>. Acesso em 18 fev. 2023.
- [16]. QUINZANI, Marcia Angela Dahmer. O avanço da pobreza e da desigualdade social como efeitos da crise da covid-19 e o estado de bem-estar social. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 2, n. 6, p. 43–47, 2020. DOI: 10.5281/zenodo.3833203. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/121>. Acesso em 18 fev.2023.
- [17]. REDE PENSSAN. I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise; 1) PDF. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.