



**DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL:
ANTI-SUBORDINAÇÃO E APORTES NO CONCEITO DE DISPOSITIVO DE
SEGURANÇA E DE GOVERNAMENTALIDADE**

Rodrigo da Silva Vernes-Pinto¹

Resumo:

A insegurança alimentar atual no Brasil, potencializada pela pandemia por Covid-19, pode ser constatada em estruturas de subordinação. Para além da recorrente análise centrada na dicotomia igualdade formal e igualdade material, o avanço na dogmática constitucional antidiscriminatória requer outras perspectivas a subsidiar o direito da antidiscriminação, como é o caso da antissubordinação. A pesquisa se dá através da coleta de dados e do referencial teórico de Michel Foucault, no que toca aos conceitos de dispositivo de segurança e de governamentalidade em uma metodologia em abordagem dialética (interpretação dinâmica, totalizante, considerando contextos sociais, políticos e econômicos) e uma posição metodológica jurídico-científico.

Palavras-chave: Antidiscriminação; Discriminação Estrutural; Antissubordinação; Governamentalidade; Covid-19.

STRUCTURAL DISCRIMINATION AND FOOD INSECURITY IN BRAZIL: ANTI-SUBORDINATION BASED ON THE CONCEPT OF DISPOSITIVE OF SECURITY AND GOVERNMENTALITY

Abstract:

The current food insecurity in Brazil, compounded by the Covid-19 pandemic, can be seen in subordination structures. In addition to the recurrent analysis centered on the dichotomy of formal equality and material equality, the advance in constitutional anti-discrimination requires other perspectives to support anti-discrimination law, such as anti-subordination. The research takes place through the collection of data and the theoretical framework of Michel Foucault, with regard to the concepts of dispositive of security and governmentality in a methodology in a dialectical approach (dynamic, totalizing interpretation, considering social, political and economic contexts) and a legal-scientific methodological position.

Keywords: Anti-discrimination; Structural Discrimination; Anti-subordination; Governmentality; Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

O aprofundamento dos estudos antidiscriminatórios apresenta caminhos para a compreensão acerca da aplicação do princípio da igualdade. Na medida em que suas

¹ Doutorando em Direito Público pela Unisinos – RS e Bolsista PROEX/CAPES. Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis e Advogado. E-mail: rodrigodsilva@hotmail.com. O autor agradece à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio recebido para o desenvolvimento deste trabalho.



categorias e institutos jurídicos são desvelados em conexão entre o direito e as relações sociais de caráter jurígeno, o conteúdo jurídico da igualdade e a sua interpretação baseada em parâmetros constitucionais desenvolve-se com o escopo de maior alcance na coibição de tratamentos jurídicos diferenciados injustos. Para além da recorrente análise centrada na dicotomia igualdade formal e igualdade material, o avanço na dogmática constitucional antidiscriminatória requer outros instrumentos, perspectivas e abordagens a subsidiar transformações jurídicas e sociais.

Nesse quadro são inseridos os estudos sobre as perspectivas de igualdade e não-discriminação atrelados às diferenças entre a antidiferenciação e a antissubordinação, em que há um debate sobre o alcance de medidas antidiscriminatórias e de promoção da igualdade. De um lado, há articulação teórica de uma abordagem procedimentalista e simétrica no tratamento dado às relações sociais em homenagem a uma igualdade formal, universal e abstrata. De outro modo, busca-se um entendimento isonômico de conteúdo, substancial e concreto, cujas relações são tidas a partir da perspectiva de grupos vulneráveis, considerando as assimetrias e deslocando-se do olhar de grupos políticos e sociais hegemônicos. A alusão ao componente político é ponto a ser ressaltado, haja vista os acoplamentos estruturais a partir de diferenciações funcionais entre Política e Direito, dado relevante, pois com tal relação há a elaboração e produção normativa de políticas públicas com potencial reflexo nos contextos sociais de discriminação em relação àqueles historicamente subordinados.

Hodiernamente, as desigualdades, opressões e subordinações constatadas pela produção de privilégios, identificações pelos estigmas, estabelecimento de hierarquias sociais e através de estruturas de subordinação podem ser constatados nos efeitos da pandemia pelo vírus SarsCov2. Especificamente no Brasil, a ampliação do mapa da fome sob um quadro de insegurança alimentar é retroalimentada por um Estado de instabilidades institucionais. Em meio a um projeto de austeridade fiscal aderente a um sistema pautado por políticas neoliberais, há uma massa populacional que mais sofre com os impactos sociais e econômicos (OUTRAS PALAVRAS, 2021). Nesse direcionamento, dá-se o espraiamento de discriminações estruturais e estruturantes de uma realidade cada vez mais demarcadora da segregação social, cultural, política, econômica e jurídica entre ricos e os pobres pertencentes a grupos historicamente subordinados.

Como base desta pesquisa, tomou-se os dados oriundos do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, de 2021, realizado



pela Rede Penssan (REDE PENSSAN, 2021). Através dos dados empíricos fornecidos foi possível esquadrihar pontos indicadores para a constatação de um alargamento exponencial da desigualdade no Brasil, potencializado pela pandemia por Covid-19. Ademais, o aprofundamento das desigualdades pode ter se dado pelo incremento sistemático de condicionantes de vulnerabilidade social a desaguar em discriminação estrutural. Ao lado disso, se buscará o estabelecimento de ligações entre os dados empíricos e o referencial teórico de Michel Foucault, principalmente no que toca aos conceitos de dispositivo de segurança e de governamentalidade desenvolvido pelo autor (FOUCAULT, 2008).

A partir de uma metodologia em abordagem dialética (interpretação dinâmica, totalizante, considerando contextos sociais, políticos e econômicos) e uma posição metodológica jurídico-científico, a qual evita “perguntas binárias” e que não “ignora a pluralidade” (XIMENES, 2018, ps. 202-203), este artigo será articulado em três partes: na primeira, se fará um incursão sobre a antidiferenciação e a antissubordinação no direito da antidiscriminação, respeitados os limites desta pesquisa, com a proposta de contribuir ao debate sobre o enfrentamento antidiscriminatório sob a perspectiva de grupos vulneráveis; na segunda parte, serão apresentados alguns dados sobre o mapa da fome e a insegurança alimentar atual no Brasil, com o esforço de demonstrar o agravamento das desigualdades sociais no país; estabelecidas essas premissas, a proposta final será a de, pelos contributos do pensamento de Foucault sobre segurança e população, elucidar o problema com bases sociológicas para uma concreta aplicação jurídica em face de discriminações estruturadas com um horizonte emancipador.

2 A IGUALDADE E ANTIDISCRIMINAÇÃO EM UMA PERSPECTIVA ANTISSUBORDINADORA

O tratamento igualitário com o fim de equalizar as relações sociais de maneira não discriminatória desenvolve-se através de determinadas abordagens e enfrentamentos. Com efeito, o aparato jurídico em face do fenômeno discriminação pode manifestar-se no direito da antidiscriminação pelas perspectivas da antidiferenciação e da antissubordinação (RIOS, 2008). Na antidiferenciação, há os apanágios universal, neutro e imparcial, em que o princípio da igualdade não tem o potencial e amplitude de identificar discriminações de forma plena, sendo uma visão antidiscriminatória de igualdade sem conteúdo próprio (RIOS, 2008, p. 33-35). Já na perspectiva da antissubordinação (RIOS, 2008), a igualdade é dotada de uma



compreensão dinâmica, não adstrita à proibição de tratamento arbitrário e exigência de respeito à isonomia. O escopo vai além disso, de modo que a não-discriminação propõe o superar de subordinações e opressões reiteradas de indivíduos e grupos (RIOS, 2011, p. 320).

A antissubordinação agrega ferramentas para a identificação das práticas que perpetuam a posição de subordinação de grupos sociais desfavorecidos (FISS, 1994, p. 416-417). Assim, extrapola-se uma racionalidade meramente lógico-correlacional, baseada na análise comparativa entre indivíduos e grupos vítimas de discriminação em busca de uma solução das assimetrias, sendo que há a atenção para os casos de desigualdades pelos motivos discriminatórios, critérios proibidos de discriminação de maneira contextualizada. A ideia de antissubordinação é compreensão teórica proposta por Owen Fiss, na qual há um enfoque estrutural de igualdade ligado ao ponto de vista do discriminado (ROCHA, 2015, p. 114). A ideia aqui é que a análise e enfrentamento de desigualdades e de discriminações não se dê somente em face de injustiças e, também, atentos para a identificação e rechace de práticas perpetuadoras de subordinação (ROCHA, 2015, p. 118). Segundo Fiss, a “...A lógica subjacente é substantiva e, como uma preocupação com a estratificação social sempre implica, orientada para o grupo.” (FISS, 2004, p. 3).

É possível inferir que a antidiferenciação é dotada de um viés interpretativo liberal-individualista de correção de assimetrias, de forma neutra e objetiva, a qual alguns autores descrevem como antidiscriminação (MOREIRA, 2020, p. 286-287). Tal prisma não representa menor relevância, pois é um modo de compreensão e de hermenêutica de situações discriminatórias e suas conexões com a dogmática constitucional. No entanto, é um *modus interpretativo* que não dá conta de toda a complexidade dos fenômenos discriminatórios. As assimetrias históricas sofridas por vulneráveis, como indígenas, mulheres, negros, lgbtqia+, posições sociais regionalizadas, não têm uma amplitude transformativa se encaradas pela antidiferenciação, pois o âmago das relações discursivas e práticas não é tratado de maneira plena. Por isso, a antissubordinação desloca as lentes de análise para a condição social de indivíduos e grupos, designada como promoção igualitária de status coibindo as permanentes desvantagens sociais de determinados segmentos (MOREIRA, 2020, p. 290). Nessa toada, permite-se adentrar no fluxo alimentado por grupos sociais dotados de status social superior para a manutenção de ordens sociais estruturadas em seus benefícios (MOREIRA, 2020, p. 293) em detrimento de grupos subalternizados.



A interpretação do princípio da igualdade é amplificada pela antissubordinação, já que impulsiona a dinamicidade imanente ao direito da antidiscriminação. Para além do nível do visível, da discriminação direta e latente sofrida por indivíduos, a antissubordinação prescrua e traz à tona as invisibilidades dos discriminados historicamente, desvela as práticas e seus efeitos geradores de subordinação. Vista de forma contextualizada, revela as estruturas de subordinação que mantêm hierarquias e privilégios em detrimento da emancipação de grupos sociais vulneráveis. Sob essa perspectiva, a constatação de um dado empírico como o da atual insegurança alimentar vivenciada pelas camadas sociais empobrecidas no Brasil, nas quais há identidades marcadas de gênero e raça, inclusive com delimitações regionais, a antidiferenciação não é instrumento de análise eficaz para a constatação de diferenciações injustas. Enquanto falar-se em antissubordinação é justamente adentrar no ponto central de não só constatação do problema social e jurídico a ser enfrentando e, sim, romper com padrões hegemônicos de subordinação cujas práticas e efeitos mantêm-se em uma diversidade de quadras históricas.

Para tanto, a aplicação do princípio da igualdade em parâmetros constitucionais com base na antissubordinação reclama uma hermenêutica do oprimido (MOREIRA, 2020, p. 298). Uma interpretação jurídica além de uma tradição liberal, a partir do ponto de vista da condição e status do subordinado (MOREIRA, 2020, p. 299). Nesse sentido, o exame é focado na dinâmica em que os discursos jurídicos operacionalizam institucionalmente, coletivamente e estruturalmente, a manutenção e reprodução sistemática de opressão sobre grupos sociais (MOREIRA, 2020, p. 311). Com efeito, aplicar a igualdade em seu sentido distributivo promocional relativo aos direitos sociais como, por exemplo, no que é previsto no art. 6º, da Constituição Federal², é constitutivo de uma política pública baseada na igualdade material e, por meio de uma perspectiva antissubordinadora, permite a interpretação pela hermenêutica do oprimido. O fim colimado é o de ruptura de práticas institucionais e/ou estruturas de subordinação de grupos historicamente vulnerabilizados.

Vale lembrar que uma visão antissubordinadora é plenamente justificável em uma miríade de sentidos assumidos pelas normas constitucionais. Por exemplo, os objetivos contidos na Constituição Federal brasileira (art. 3º) de acordo com as normas internacionais

² Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.



de direitos humanos, como os contidos da Declaração Universal de Direitos Humanos, Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, todos ratificados pelo Brasil³. São normas em respeito à igual dignidade e, mais que isso, previsões normativas plenamente aplicáveis a uma hermenêutica do oprimido em superação a um histórico de discriminações sobre grupos sociais. Igualdade, não-discriminação, direito social à alimentação e assistência aos desamparados, erradicação da pobreza, o que pode ser dotado do conteúdo de segurança alimentar populacional, são fins constitucionais que merecem destaque na ação estatal. Assim sendo, perspectiva antissubordinadora e o tema da segurança alimentar de uma camada populacional socialmente desfavorecida através dos tempos estão imbricados na análise jurídica antidiscriminatória.

3 DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL POR INSEGURANÇA ALIMENTAR – REFLEXOS DA PANDEMIA POR COVID-19

Explorada a definição de antissubordinação, mesmo que não exaustivamente, considerando os limites desta pesquisa, é possível o vislumbre de sua contribuição para o atendimento de direitos humanos sociais de quilate para o tema da insegurança alimentar. A superação de quadro recorrente de desigualdade social brasileiro passa pelo entendimento de que há um conjunto de posições jurídicas que exigem a prestação do Estado na oferta de condições materiais mínimas para a sobrevivência populacional (RAMOS, 2014, p. 64). São direitos definidos como sociais fundamentais, isto é:

³ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ademais, “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direito”; “Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação” (arts. I e VII da Declaração Universal dos Direitos Humanos). O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos também estabelece a igualdade entre homens e mulheres no gozo dos direitos civis e políticos (art. 3o, do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e a igualdade perante a lei e de proteção da lei sem discriminação (arts 2 e 26).



[...]em sentido material, direitos a ações positiva fáticas, que, se o indivíduo tivesse condições financeiras e encontrasse no mercado oferta suficiente, poderia obtê-las de particulares, porém, na ausência destas condições e, considerando a importância destas prestações, cuja outorga ou não-outorga não pode permanecer nas mãos da simples maioria parlamentar, podem ser dirigidas contra o Estado por força de disposição constitucional.[...] (LEIVAS, 2006, p. 89).

A exigência de ações positivas fáticas estatais se coaduna com o enfrentamento do problema da fome, da miséria e do incremento em altos índices de insegurança alimentar no Brasil. As normas constitucionais são parâmetros jurídicos para o combate do estado famélico imposto às camadas sociais desguarnecidas em uma hermenêutica do oprimido antissubordinadora. Para tanto, saber que há um conjunto normativo igualitário e não-discriminatório com vistas a um constitucionalismo social é reforço das cláusulas democráticas pactuadas no texto constitucional com vias transformativas de ciclos discriminatórios. Não somente com relação aos direitos sociais em si mesmos, mas como parte do conteúdo jurídico do direito à igualdade. Assim, para se trazer à lume os interstícios estruturais de discriminações, como será explorado no item seguinte, é mister o contato com os dados empíricos reveladores de uma realidade de miserabilidade alimentar recorrentemente imbricada ao status e condições de específicos segmentos sociais.

Seguindo o fio do proposto, coletou-se os dados oriundos de inquérito populacional realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede PENSSAN) em que se analisou a Insegurança Alimentar no Brasil, principalmente diante do contexto de pandemia por Covid-19. Como critérios utilizados destaca-se os termos balizadores contidos na descrição do documento:

[...]O inquérito nacional baseou-se em amostra probabilística de 2.180 domicílios, representativa da população geral brasileira, considerando as cinco grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste) e a localização dos domicílios (áreas urbanas e rurais). As entrevistas foram realizadas face a face, no período de 05 a 24 de dezembro de 2020, com moradores(as) de 1.662 domicílios urbanos e 518 domicílios rurais. As informações coletadas são pertinentes à Segurança Alimentar (SA) e Insegurança Alimentar (IA), medidas por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), em sua versão de oito itens, e relativas a eventos ocorridos nos três meses anteriores à entrevista, exceto quanto às informações sobre emprego, referidas aos últimos 12 meses. O uso da EBIA, adotada pelo Governo Brasileiro a partir de 2004 nos inquéritos nacionais para a medida de IA na população, possibilita comparação da Insegurança Alimentar aferida pela presente pesquisa de 2020 com os dados de inquérito os nacionais conduzidos pelo IBGE entre 2004 e 2018.[...] (REDE PENSSAN, 2021, p. 9).



Os dados levantados e reunidos pela organização mencionada retratam uma realidade de crescente condição socioeconômica desfavorável de camadas da população, em um cotidiano de insegurança alimentar. Foi apurado que menos da metade dos lares brasileiros encontram-se com segurança alimentar, sendo que 55,2% experimentam algum grau de insegurança alimentar e, neste percentual, 9% há o convívio com a fome (REDE PENSSAN, 2021, p. 9). Traduzindo em número, isso representa que, entre os 211,7 milhões de brasileiros(as), há 116,8 milhões convivendo com algum grau de insegurança alimentar, dentre estes, 43,4 milhões não possuem alimentos suficientes e 19 milhões estão em situação de fome (REDE PENSSAN, 2021, p. 10).

Um dado sintomático da situação é quando se estabelece o levantamento de dados com espeque nos recortes de gênero e raça. Com efeito, o grau de insegurança alimentar de gravidade das famílias é maior se a pessoa referência domiciliar é do sexo feminino ou autodeclarada preta/parda, em ambos os casos, de menor escolaridade (REDE PENSSAN, 2021, p. 10). Outra conclusão é no que toca ao reflexo da pandemia, em que houve um retrocesso nos índices de segurança alimentar coletados entre 2004 e 2013, pois se intensificou a queda de segurança alimentar nos recentes dois anos ao lado do aumento progressivo dos níveis de insegurança alimentar considerados moderados ou graves, chegando-se a patamares próximos dos vistos até 2004 (REDE PENSSAN, 2021, p. 11).

Além disso, houve a constatação do incremento das desigualdades regionais no Brasil, pois a pandemia por Covid-19, em que pese ter afetado economicamente todas as regiões brasileiras, teve impacto maior nas condições de renda e de trabalho da população das regiões Norte e Nordeste com maiores índices de perda de emprego e redução de rendimentos das famílias (REDE PENSSAN, 2021, p. 32), o que reflete nos índices de insegurança alimentar.



DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANTISUBORDINAÇÃO E APORTES NO CONCEITO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA E DE GOVERNAMENTALIDADE

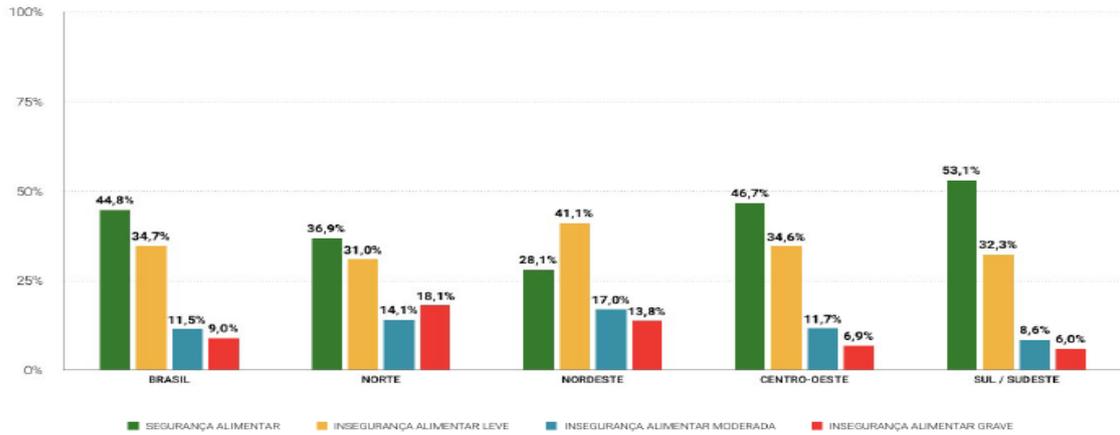
Tabela 11. Distribuição total de moradores, segundo o nível de Segurança/Insegurança Alimentar no país, grandes regiões e localização dos domicílios (urbanos e rurais). VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.

Macrorregiões	Número de moradores de domicílios em Segurança e Insegurança Alimentar ¹				
	Total	Segurança Alimentar	Insegurança Alimentar leve	Insegurança Alimentar moderada	Insegurança Alimentar grave
Brasil	211.752.656	94.910.100	73.423.348	24.284.652	19.134.556
Grandes regiões					
Norte	15.784.923	5.821.979	4.893.907	2.219.719	2.849.319
Nordeste	55.830.694	15.708.938	22.944.801	9.491.974	7.684.981
Centro-Oeste	16.512.384	7.716.552	5.715.511	1.934.023	1.146.298
Sudeste/Sul	123.624.655	65.662.631	39.869.129	10.638.937	7.453.958
Zona Residencial					
Urbana	181.242.978	82.709.666	63.347.618	19.725.548	15.460.147
Rural	30.509.678	12.200.434	10.075.730	4.559.105	3.674.409

¹ Fonte: IBGE, Estimativa da população residente no Brasil com data de referência em 1º de julho de 2020. Diretoria de Pesquisas (DPE), Coordenação de Populações e Indicadores Sociais (COPIS).

Algo que chama a atenção na pesquisa é que a segurança alimentar foi de menos de 40% nos lares do Norte e menos que 30% nos lares do Nordeste, sendo constatada insegurança alimentar grave de 18,1% na região Norte e de 13,8% na região Nordeste. No comparativo proporcional de insegurança alimentar grave entre regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste, estas últimas regiões tiveram de três e duas vezes mais incidência de insegurança alimentar grave (REDE PENSSAN, 2021, p. 37). Há uma forte correlação das consequências pelo aumento da insegurança alimentar nos últimos anos, intensificados pela pandemia por Covid-19, e as desigualdades pelos marcadores sociais de raça, gênero e região no Brasil, com fortes indícios de retomada e manutenção de um ciclo discriminatório afeto ao status dos grupos sociais que sempre figuram em posições de subordinação.

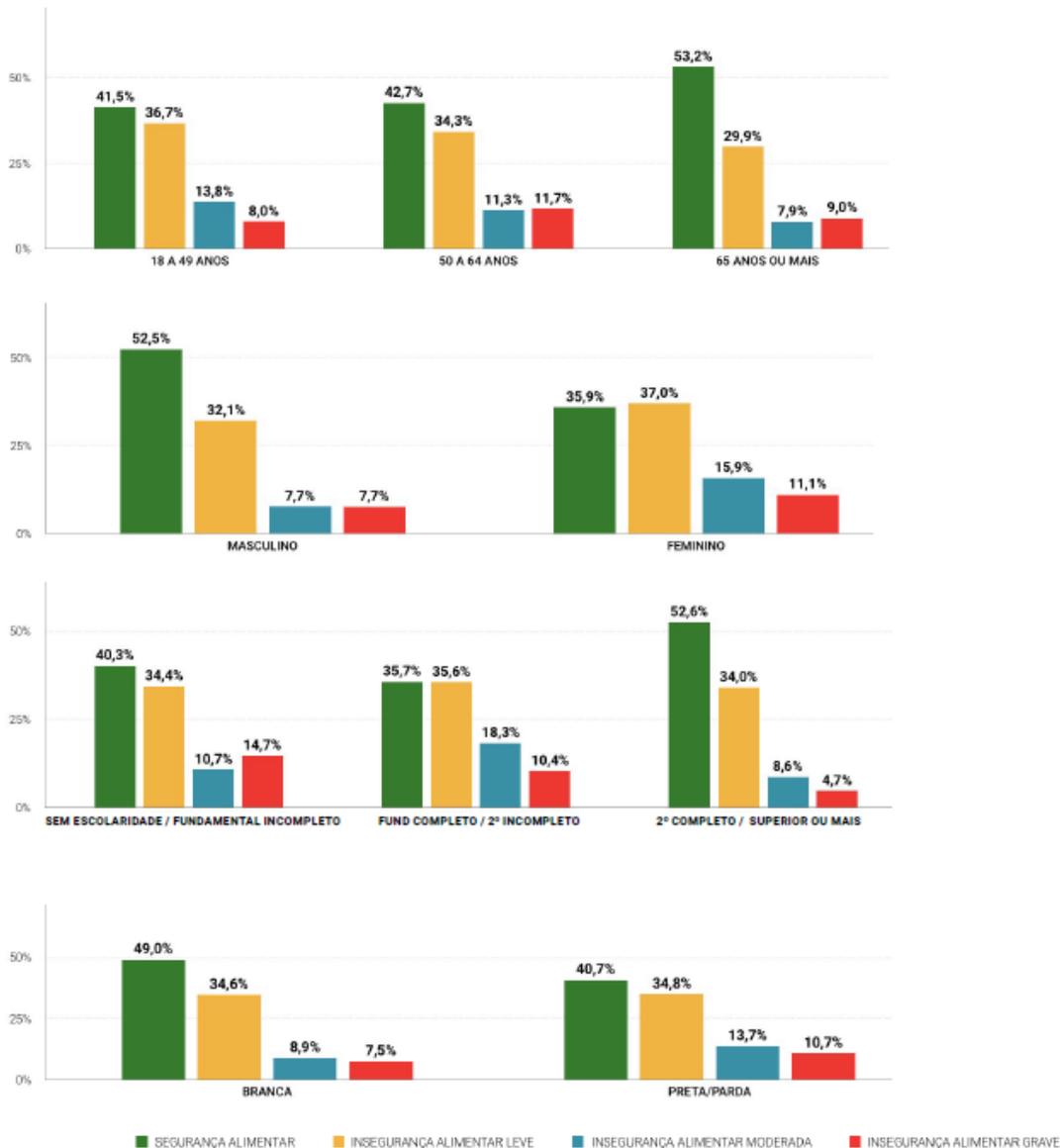
Figura 3 - Distribuição proporcional dos domicílios por nível de Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e macrorregiões. VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.





DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANTISSUBORDINAÇÃO E APORTES NO CONCEITO DE DISPOSITIVO DE SEGURANÇA E DE GOVERNAMENTALIDADE

Figura 7 - Distribuição percentual dos níveis de Segurança/Insegurança Alimentar segundo as características da pessoa referência do domicílio (sexo, faixa etária, raça/cor da pele e escolaridade). VigiSAN Inquérito SA/IA – Covid-19, Brasil, 2020.



Conforme os quadros acima, as condições identitárias dos grupos sociais envolvidos afetam de forma negativa os índices e graus de segurança alimentar conforme cada domicílio, quando há a referência de mulheres ou autodeclarados pretos/pardos e pessoas com baixa escolaridade (REDE PENSSAN, 2021, p. 42). Aqui, percebe-se como as dinâmicas sociais e suas historicidades têm o potencial de afetar projetos de vida e autonomia daqueles inseridos no meio social (APPIAH, 2005). Da mesma forma, é latente o quanto suas classificações e estigmatizações sociais em que se depara sobre o que seria uma identidade social real e virtual (GOFFMAN, 2004), de maneira que aderem como marcas sociais capazes de engendrar



barreiras de mobilidade social que desaguam na manutenção de desigualdades e discriminação estrutural relativas a grupos de mulheres, pretos/pardos e brasileiros das regiões norte/nordeste.

4 OS DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA DE FOUCAULT COMO MÉTODO ANALÍTICO DE DISCRIMINAÇÕES ESTRUTURAIS

Os dados, além de esclarecedores sobre as situações de vulnerabilidade de grupos sociais específicos tendentes à discriminação, vão ao encontro do necessário conjunto normativo de direitos humanos expostos no item 2. É oportuno referir sobre os avanços normativos no campo dos direitos econômicos, culturais e sociais, bem como quanto à igualdade, junto ao sistema universal de direitos humanos. A Observação Geral nº 20 do Comitê de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais das Nações Unidas avança sobre a não discriminação prevista no art. 2.2 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Em seu item 12, chega-se à conclusão de que um padrão comportamental enraizado em contextos sociais pode implicar em discriminação indireta (RIOS, 2008, p. 117)⁴ de determinados grupos, cujas práticas geram desvantagens, as quais, mesmo neutras, possuem efeitos desproporcionais sobre grupos discriminados (ONU, 2009). Tal situação é definida pelas normas de direitos humanos sobre o tema como discriminação sistêmica:

Discriminación sistémica

12. El Comité ha constatado periódicamente que la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.(ONU, 2019)⁵

⁴ Segundo Roger Raupp Rios, discriminação indireta ocorre quando medidas, decisões e práticas com a aparência de neutralidade e de forma não explícita resultam em um impacto diferenciado ilegítimo sobre indivíduos e grupos, gerando a discriminação. Quando indireta, não se liga à motivação discriminatória, mas ao impacto e resultado discriminatório da medida, mesmo que sem a intenção de discriminar.

⁵ Tradução do autor: “O Comitê tem constatado periodicamente que a discriminação contra alguns grupos subsiste, é onipresente, está fortemente arraigada no comportamento e na organização da sociedade e frequentemente implica em atos de discriminação indireta ou não questionada. Esta discriminação sistêmica pode consistir em normas legais, políticas, práticas ou atitudes culturais predominantes nos setores público ou privado que geram desvantagens comparativas para alguns grupos e privilégios para outros.”



Esse padrão comportamental coletivo refletido em sociedades, o qual é tido como um tipo de discriminação, tem sido denominado como discriminação estrutural pela literatura jurídica. Em que pese não haver um consenso conceitual sobre essa categoria jurídica, tem-se convencionado a sua definição sob as alcunhas estrutural ou sistêmica. Assim, tem-se definido como discriminação estrutural aquela que se dá por meio de processos sistemáticos e interativos fomentadores de hierarquias sociais, cidadanias de segunda classe, opressão sobre grupos, (RESSURRECCIÓN, 2017, ps. 50-60; 70), gerando desigualdades de difíceis visualização pelo trato antidiscriminatório, seja nas esferas pública ou privada (MOREIRA, 2020, p. 471). Apesar das inconsistências conceituais, as quais merecem uma maior investigação, nesta pesquisa é utilizado o termo discriminação estrutural como tradução jurídica para os dados apresentados e relacionados com o direito da antidiscriminação.

Com fulcro nessas referências, é possível o manejo de ferramentas interpretativas sobre a questão posta de maneira acentuada para revelar ciclos discriminatórios invisíveis. A consideração de situações fáticas de desvantagem injusta sob a percepção de um processo sistemático gerador de discriminações, o qual atravessa contextos sociais sobre grupos subordinados estruturalmente, necessita de uma investigação sociológica. Nessa via, elege-se o referencial de Michel Foucault e, especificamente, o seu entendimento sobre dispositivos de segurança para a compreensão do fenômeno da discriminação estrutural.

Em *Segurança, Território e População*, Foucault, por meio de sua genealogia como método, descreve a história das tecnologias de segurança na tentativa de falar-se em uma sociedade de segurança. Isso se daria uma nova tecnologia de poder construída desde o Século XVI, como forma de gestão da população. Nessa linha de raciocínio, o autor demonstra como o soberano lidava naquela quadra histórica na defesa de seu território e como essa relação foi se modificando ao longo dos anos, deslocando-se para uma gestão não territorial, mas populacional. Nesse fim, Foucault exemplifica em recortes históricos como se dava esse governar. Por exemplo, primeiramente, havia um estado de justiça sobre os territórios tipicamente feudal, governável por leis consuetudinárias e escritas. De outro modo, já entre os Séculos XV e XVI, vigeu um estado do tipo administrativo de territórios e fronteiras, em uma sociedade regulamentar e de disciplina. Um terceiro tipo de estado de governo não seria definido pela administração territorial, não direcionado a uma superfície ocupada e, sim, dirigido à uma massa populacional (FOUCAULT, 2008).



Assim, a pergunta a ser respondida sobre o governar é “qual a razão de Estado?”. Em face disso, a gestão populacional por um governo ocasiona um deslocamento da tríade segurança-território-população para segurança-população-governo. Nisso, há um forte componente econômico, no qual a ideia de economia do lar, como bem comum da família, é deslocado para a administração estatal, com a aplicação da economia para um nível de Estado (FOUCAULT, 2008, p. 126). Esse atravessamento econômico na ideia de governo pelo Estado advém desde o desenvolvimento do mercantilismo com a necessidade de oferta de mão de obra como força produtiva de riqueza para os fins estatais (FOUCAULT, 2008, p. 90). É a confirmação do deslocamento do governo soberano territorial para o governo da população e das relações dos homens com as riquezas, recursos, meios de subsistências, costumes e hábitos. Em uma economia política estabelecida por uma rede contínua e múltipla de relações entre população, território e riqueza sob a intervenção do governo (FOUCAULT, 2008, p. 140-141).

No dizer de Foucault, o governar abarca a administração de acontecimentos em um meio social, a gestão dos riscos, perigos, crises, todos conectados a uma massa populacional, citando como exemplo as epidemias. Nessa administração governamental, a sociedade atingida por fenômenos ligados ao mercado, aos focos de doenças, em meio a problemas econômicos e políticos tem que ser gerida por uma necessária e complexa técnica de segurança (FOUCAULT, 2008, p. 83). E há exemplo mais atual, nesse momento histórico mundial, do que a premente necessidade de administração político governamental de uma pandemia? O que é visto, nesse entrelace de acontecimentos de urgência sanitária, proteção da vida, preservação econômica e combate à fome não é um teste sobre a capacidade de governar e a compreensão das técnicas de seguranças que as institucionalidades de poder político lançam mão? Em um claro projeto político e econômico neoliberal, como lidar com a emergência sanitária e alimentar sem uma pauta fisiocrata?

Na obra de Foucault, essas dinâmicas passam pela compreensão de biopoder, de dispositivo (de segurança) e governamentalidade. Para o autor, o biopoder é parte de uma diversidade de fenômenos dotados de um conjunto de mecanismos sobre características biológicas humanas fundamentais se atravessam em estratégia política geral de poder (FOUCAULT, 2008, p. 3). Esse poder conjuga mecanismos e procedimentos para a sua própria manutenção sobre uma gama de relações, sejam sociais, familiares, sexuais, cuja análise dessas relações permite um entendimento global da sociedade (FOUCAULT, 2008, p.



4-5). Os mecanismos podem ser de vigilância por leis binárias de proibido, permitido e punições, de disciplina por técnicas sobre os indivíduos como instituições médicas, policiais, psicológicas, e, por fim, de dispositivos de segurança, ou seja, pelo conjunto de fenômenos de maneira global (FOUCAULT, 2008, p. 9). Aqui, o objeto desse trabalho coaduna-se na observação pelos dispositivos em representação global do problema da insegurança alimentar, a sua gestão sobre a população e a conseqüente discriminação estrutural.

Em uma abordagem sociológica pelos estudos de Foucault, os dispositivos de segurança não atingem corpos em suas multiplicidades com vistas aos seus disciplinamentos. A busca é para uma população, em uma multiplicidade de indivíduos, mas profundamente, e seus espaços cotidianos de existência e no conviver (FOUCAULT, 2008, p. 28). Aqui há uma administração populacional em seus espaços de liberdade pautada por algo maior, isto é, por um projeto de política muito ligado à ótica liberal, o que autor chama de processos necessários inevitáveis (FOUCAULT, 2008, ps. 58, 59, 60 e 62), o que atualmente é imiscuído pela agenda neoliberal vigente. Sobre o visto até aqui, seria a disciplina uma análise das instituições de Estado e dispositivo de segurança uma prática de governo em uma outra face de poder, agora em seu alcance estrutural? Na gestão da população, não se estaria frente à arte de governar por uma manutenção de poder atrelado a uma economia política (neoliberal) com um padrão comportamental e, por que não dizer, racial, gênero e de condições sociais e regionalizadas?

Dispositivo, segundo Foucault, seria um termo demarcado em três formas que, pela relevância da construção teórica, transcreve-se:

[...]um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos. Em segundo lugar, gostaria de demarcar a natureza da relação que pode existir entre estes elementos heterogêneos. Sendo assim, tal discurso pode aparecer como programa de uma instituição ou, ao contrário, como elemento que permite justificar e mascarar uma prática que permanece muda; pode ainda funcionar como reinterpretação desta prática, dando-lhe acesso a um novo campo de racionalidade. Em suma, entre estes elementos, discursivos ou não, existe um tipo de jogo, ou seja, mudanças de posição, modificações de funções, que também podem ser muito diferentes. Em terceiro lugar, entendo dispositivo como um tipo de formação que, em um determinado momento histórico, teve como função principal responder a uma urgência. O dispositivo tem, portanto, uma função estratégica dominante. Este foi o caso, por exemplo, da absorção de uma massa de população flutuante que uma economia de tipo essencialmente mercantilista achava incômoda: existe aí um imperativo estratégico funcionando como matriz de um dispositivo, que pouco a pouco



tornou-se o dispositivo de controle–dominação da loucura, da doença mental, da neurose.[...] (FOUCAULT, 1979, p. 217).

Na esteira da definição de dispositivo, o autor chega na ideia de que a razão de Estado e de governar que objetivava entender se dava pela chamada governamentalidade. Essa definição de governo utiliza a técnica do dispositivo de segurança como instrumento essencial para gerir a população pelo “conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer de forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem alvo principal a população” (FOUCAULT, 2008, p. 143).

Em uma rede de elementos heterogêneos em práticas formadas através de quadras históricas, em função de uma estratégia dominante por controle-dominância de uma massa populacional, há indícios de estruturas que se mantém compostas, em interação, gerando um fenômeno complexo. A ideia de dispositivo e de governamentalidade de Foucault é instrumento de potencial eficácia para a leitura de situações estruturantes, as quais podem ser entendidas como discriminação estrutural decorrentes de desigualdades advindas de processos recorrentes na sociedade. Como consequência, a investigação de Foucault ao cunhar o termo dispositivo de segurança pode servir como ferramenta hábil para uma maior compreensão acerca de da discriminação estrutural, assim como permitir uma construção epistemológica conceitual sobre o tema. Isso como via para investigar as bases e os espaços intersticiais nos quais se dão os processos sistemáticos e interativos fomentadores de hierarquias sociais, cidadanias de segunda classe e opressão sobre grupos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente insegurança alimentar no cenário social brasileiro foi o mote desta investigação, centrada na inquietação sobre os indícios advindos de dados estatísticos com potencial existência de discriminação estrutural com relação aos grupos de lares de referência de mulheres, pretos/pardos, pobres, de baixa escolaridade em regiões historicamente vítimas de desigualdade no Brasil. Os dados empíricos são reveladores e dão embasamento na constatação de desigualdades sobre os grupos específicos abordados. A questão da insegurança alimentar teve incremento progressivo nos recentes anos, com maiores reflexos pela pandemia por Covid-19 no Brasil.

Em decorrência disso, propôs-se o aprofundamento do tema através do direito da antidiscriminação e pela leitura do problema por uma perspectiva antissubordinadora. Com o



problematizado, viu-se que antissubordinação é muito mais atenta à experiência de grupos sociais vulneráveis, permitindo-se o enfrentamento das práticas sociais subordinantes, opressoras e fomentadoras de privilégios através do tempo. No caso dos grupos discriminados, vítimas de insegurança alimentar potencializada pela pandemia por Sars-Cov2, a ótica antissubordinante permite uma interpretação do fenômeno por uma hermenêutica do oprimido. Isso requer um avançar para a compreensão do problema em relação às possíveis discriminações estruturais, inclusive encarando-as como categoria jurídica a ser definida para aplicação em uma dogmática constitucional.

Nesse sentido, os contributos do pensamento de Michel Foucault sobre dispositivos de segurança e governamentalidade mostraram-se como método de compreensão de quilate sobre o tema. Há uma racionalidade representada pela administração da população em espaços para garantia da manutenção de uma lógica fisiocrática, hoje neoliberal, de um modo de existência de mãos de obra de uma camada social empobrecida em marcadores sociais de raça e gênero, cujas intersecções aparecem em estruturas de subordinação repetíveis. Na sociedade brasileira, em tempos de pandemia, isso fica evidente na agudeza da insegurança alimentar presenciada entre os lares em que os referenciais são mulheres, pretos/pardos e em regiões de ressonante desigualdade social. Isso tem se mostrado presente na condução das políticas públicas governamentais, as quais não tem dado conta em frear a fome alastrante, principalmente diante do cenário atual de pandemia por Covid-19.

REFERÊNCIAS

APPIAH, Anthony. **The ethics of identity**. New Jersey: Princeton University Press, 2005.

FISS, Owen. What is feminism? **Arizona State Law Journal**, n. 26, 1994, p. 413-428.

Disponível

em:

https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=2308&context=fss_papers. Acesso em: 11 abr. 2021.

FISS, Owen. Another equality in **Issues in Legal Scholarship - The origins and fate of antissubordination Theory**, 2004, Article 20, produced by The Berkeley Electronic Press (bepress).

Disponível

em

https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/Fiss_AnotherEquality.pdf.

Acesso em: 11 abr. 2021.





FOUCAULT, Michel. Sobre a história da sexualidade. In Machado, R. (Org). **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, Território e População**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Estigma - Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. Disponível em: <<https://we.riseup.net/assets/212390/estigma-ervinggoffman-140509193459-phpapp01.pdf>> Acesso em 14 abr. 2021.

LEIVAS, Paulo Cogo. **Teoria dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

ONU. Observação Geral nº 20 do Comitê de Direitos Econômicos, Culturais e Sociais das Nações Unidas. Disponível em https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/General%20Comment%2020_2009_ESP.pdf, Acesso em 14 abr. 2021.

OUTRAS PALAVRAS. Vidas importam – e a austeridade mata. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/vidas-importam-e-a-austeridade-mata/>, Acesso em 11 abr. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RESURRECIÓN, Liliana María Salomé. **El concepto ‘discriminación estructural’ y su incorporación al Sistema interamericano de protección de los derechos humanos**. Universidad Carlos III de Madrid. Trabajo Fin de Máster. Tutora Patricia Cuenca Gómez. Getafe, 2017.

RIOS, Roger Raupp. **Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2008.

RIOS, Roger Raupp. O Princípio da Igualdade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Argumentação, força normativa, direito sumular e antidiscriminação. In: SARMENTO, Daniel; SARLET; Ingo Wolfgang, (coord.). **Direitos Fundamentais no**



Supremo Tribunal Federal: balanço e crítica. p. 289-339. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**, 2021, Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf, Acesso em 08 abr. 2021.

ROCHA, Teluana Wenceslau. As concepções de igualdade de Owen Fiss na discussão das ações afirmativas: não discriminação ou antissubordinação in **Revista Jurídica da Presidência Brasília**, v. 17, n. 111, Fev./Maio 2015, p. 107-126.

XIMENES, Julia Marmann. Por que o problema continua sendo problema? Diferenciando Pesquisa Jurídico-Instrumental e Pesquisa Jurídico-Científica e o Papel das Fontes do Direito. **Revista Direito Público**, Porto Alegre, Vol. 15, n. 82, 2018.