

A AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS DE AGRICULTORES ASSENTADOS E DISTRIBUIÇÃO AOS POVOS INDÍGENAS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO DIREITO E ECONOMIA

The purchase of food baskets from settled farmers and distribution to indigenous peoples during the covid-19 pandemic: an analysis from the perspective of Law and Economics

Paula Cristina Rigueiro Barbosa¹

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. A situação das aldeias indígenas, dos assentados e a agricultura familiar durante a pandemia no estado de São Paulo; 3. Políticas públicas e direito e economia; 3.1 Políticas públicas. Conceito; 3.2. Direito e economia. Elementos; 3.2.1. Eficiência segundo Direito e Economia; 3.2.2. A dificuldade em identificar o conceito de eficiência nas políticas públicas; 4. Estudo de caso: o convênio celebrado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Fundação Itesp; 5. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar, a partir de conceitos de Direito e Economia, a ação implementada pela Secretaria da Justiça e Cidadania e a Fundação Instituto de Terras de São Paulo (Itesp) para aquisição de cestas básicas de agricultores familiares assentados e distribuição aos povos indígenas durante a pandemia de covid-19. Para tanto, será verificado, dentro do contexto da situação de pandemia e da declaração do estado de calamidade, e segundo o critério da eficiência apresentado pelo Direito e Economia, o convênio que viabilizou a aquisição de cestas básicas e a distribuição aos indígenas.

Palavras-chave: Política Pública. Aldeias indígenas. Eficiência. Direito e Economia.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze, using concepts from Law and Economics, the action implemented by the Department of Justice and Citizenship and the São Paulo Land Institute Foundation (Itesp) to purchase basic food baskets from settled family farmers and distribute them to indigenous peoples during the covid-19 pandemic. To this end, the agreement that enabled the purchase of food baskets and their distribution to indigenous people will be examined in the context of the pandemic situation and the declaration of a state of calamity, and according to the criterion of efficiency presented by Law and Economics.

Keywords: Public policy. Indigenous villages. Efficiency. Law and Economics.

1. INTRODUÇÃO

Fomos todos surpreendidos no começo de 2020 com uma pandemia de proporções até então inimagináveis. Ainda cético quanto ao real alcance do surto, o governo brasileiro reconheceu a pandemia de âmbito nacional pela Lei Federal

¹ Procuradora do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, pós-graduação *lato sensu* em Direito Tributário pela PUC-SP, pós-graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil pelo CEU-IICS, pós-graduação *lato sensu* em Direito do Estado pela ESPGE, pós-graduação *lato sensu* em Direito e Economia pela ESPGE.

nº 13.979/2020, que decretou o estado de emergência em saúde pública de importância nacional e estipulou medidas para seu enfrentamento, e pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no país.

No estado de São Paulo, por força do Decreto Estadual nº 64.881/2020, foi implementada quarentena com medidas restritivas para o setor público e privado. Referido decreto foi alterado diversas vezes, ora ampliando, ora restringindo as medidas, mas sempre prorrogando o prazo de vigência.

As medidas de isolamento levaram à redução da produção e da demanda² e a pandemia colocou em risco grupos que já eram reconhecidamente vulneráveis, tornando crucial a implantação de políticas públicas como forma de garantir padrões mínimos de sobrevivência à população mais frágil.

No caso dos indígenas, além da preocupação com a contaminação pela covid-19, uma vez que são povos mais suscetíveis a doenças contagiosas, identificou-se o risco de insegurança alimentar. A distribuição de cestas básicas se mostrou, assim, medida que visou garantir, de um lado, a segurança alimentar e nutricional e, de outro, o isolamento sanitário das comunidades.

Na outra ponta, os agricultores assentados que praticam agricultura familiar viram-se impedidos de escoar a produção em razão da deterioração econômica causada pela crise sanitária.

Neste contexto e diante da insuficiência das políticas públicas já adotadas e a necessidade de intervenção em razão da situação excepcional causada pela pandemia da covid-19, a atuação estatal se mostrou a forma mais eficaz para atender o quadro de insegurança alimentar, que, se já era uma realidade, tornou-se mais profundo durante a pandemia.

Uma das maneiras encontradas pelo estado de São Paulo foi a celebração de convênio entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – “José Gomes da Silva” (Fundação Itesp), com o objetivo de adquirir cestas básicas dos agricultores assentados que praticam agricultura familiar e distribuí-las a grupos hipossuficientes, mais especificamente no que interessa a este a trabalho, aos povos indígenas.

O presente trabalho visa, assim, analisar este convênio celebrado entre as duas instituições que procurou dar uma resposta à situação de vulnerabilidade dessas populações durante a pandemia.

Para tanto, utilizando-se de conceitos de Direito e Economia se buscará verificar em que medida o ajuste é eficiente, segundo o critério de Pareto ou de Kador-Hicks e a adequação da política pública.

² Sobre a situação econômica no período ver Carta de Conjuntura Número 46 – 1º Trimestre de 2020 publicada pelo IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura número 46 – 1º Trimestre de 2020**. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/category/sumario-executivo/#:~:text=A%20previs%C3%A3o%20da%20Dimac%2FIpea%20%C3%A9%20de%20que%20o%20crescimento,%2C%20para%202%2C%25> Acesso em: 23 de jun. de 2021.

2. A SITUAÇÃO DAS ALDEIAS INDÍGENAS, DOS ASSENTADOS E A AGRICULTURA FAMILIAR DURANTE A PANDEMIA NO ESTADO DE SÃO PAULO

Reconhecidamente, os povos originários são mais vulneráveis a epidemias³, seja em razão da dificuldade de acesso aos serviços de saúde, seja pela distância dos centros de atendimento. Ademais, possuem costumes, como viver em casas coletivas e compartilhar objetos, que permitem uma disseminação mais rápida do vírus.

O atendimento médico dessa população se faz a partir do chamado Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI), uma unidade gestora descentralizada do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS), divididos por critérios territoriais, tendo como base a ocupação geográfica das comunidades indígenas. O sistema conta ainda com os chamados polos base para a prestação de serviços de atenção básica à saúde, que podem se localizar nas aldeias ou nos municípios. Nessa organização ainda está inserido o sistema de vigilância alimentar e nutricional (Sisvan), que visa obter informações para orientar e avaliar ações e políticas de promoção da segurança alimentar e nutricional para os indígenas⁴.

No que se refere à fragilidade alimentar, a questão foi bem exposta no relatório *O Direito Humano à Alimentação Adequada e à Nutrição do Povo Guarani e Kaiowá – um enfoque holístico*, produzido pela **Fian Brasil** em parceria com o Conselho Indigenista Missionário (CIMI)⁵:

Os dados que resultaram da pesquisa realizada em 2013 revelam que cerca de 87% das comunidades que participaram do diagnóstico não tinham, no momento da pesquisa, garantia nem mesmo da primeira dimensão do DHANA, que é o direito de estar livre da fome. Quando o estado de insegurança alimentar leve é também considerado, a violação se torna incontestavelmente grave: 100% dos moradores e moradoras das comunidades encontravam-se, no momento da pesquisa, em insegurança alimentar e nutricional.

Quando a referência passa a ser o percentual de domicílios no Brasil que se encontram em algum grau de insegurança alimentar, os dados revelados

³ As causas dessa maior contaminação constam do Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (covid-19) em Povos Indígenas. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial da Saúde Indígena. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas**. Brasília, DF: MS, mar. 2020. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1095139/plano_de_contingencia_da_saude_indigena_preliminar.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

⁴ “O SISVAN é um sistema voltado para a gestão das informações da Vigilância Alimentar e Nutricional na Atenção Primária à Saúde e mantém um banco de dados sobre antropometria, formado com base em registros feitos no e-SUS APS, Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na saúde e no próprio SISVAN”. SISTEMA DE VIGILÂNCIA Alimentar e Nutricional – SISVAN. **Ministério da Saúde**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/vigilanciaalimentar/sisvan>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁵ ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS. **O direito humano à alimentação adequada e à nutrição do povo Guarani e Kaiowá – um enfoque holístico**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: https://cimi.org.br/pub/Relatorio_direito-alimentacao-Guarani-Kaiowa.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

nesta pesquisa tornam-se prova inequívoca da gravidade da discriminação, do abandono e do descaso do Estado Brasileiro na realização do DHANA dos Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. De acordo com a PNAD/IBGE70, o percentual de domicílios no Brasil que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar caiu de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013. De acordo com o IBGE, em 2013, 52 milhões de pessoas residentes em 14,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição, devido à falta de recursos para adquirir alimentos. Quanto à fome, que é a expressão mais grave da insegurança alimentar e nutricional, o percentual de brasileiros nesta condição em 2013 era de 3,2%. Segundo o IBGE, “a insegurança alimentar grave apresentou reduções importantes em relação aos levantamentos anteriores. Esse indicador caiu de 6,9% em 2004 para 5,0% em 2009 e, em 2013, atingiu seu patamar mais baixo: 3,2%”. (IBGE, 2013). De acordo com os dados da PNAD 2013, a insegurança alimentar grave passa de 3,2% dos domicílios para cerca de 4,8% quando existem nos domicílios menores de 18 anos.

Assim, se em 2013, no Brasil, 4,8% dos domicílios com menores de 18 anos se encontravam em insegurança alimentar grave, no mesmo ano os dados da pesquisa da FIAN Brasil revelam a gravidade da violação ao DHANA cometida pelo Estado Brasileiro contra as comunidades que participaram do diagnóstico, ao indicar que 28% dos domicílios com crianças e jovens que ainda dependiam de suas famílias para sua alimentação no momento da pesquisa, encontravam-se em insegurança alimentar grave. Ao mesmo tempo, enquanto 22,6% dos domicílios brasileiros declaravam algum grau de insegurança alimentar em 2013, 100% dos domicílios das comunidades participantes do diagnóstico revelaram algum grau de insegurança alimentar e nutricional.

O acesso a seus territórios ancestrais é um pré-requisito para o direito humano à alimentação e nutrição adequadas dos Povos Indígenas, pois é através da terra, considerada sagrada, que estes povos garantem sua subsistência. Considerando a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, o gravíssimo estado de insegurança alimentar e nutricional enfrentado por estas comunidades está associado à demora injustificada na demarcação do seu território ancestral, às péssimas condições de vida, à destruição dos seus meios de subsistência, à falta de renda, à discriminação, à extrema violência física, moral e psicológica cometida contra as comunidades, à falta de moradia adequada, ao abandono do Estado revelado através da ausência de políticas públicas nas comunidades, incluindo políticas de fomento e apoio à produção, além das violações aos direitos humanos à saúde e educação, dentre outros fatores.

A situação econômica, por sua vez, está sendo ameaçada, seja pela limitação das áreas demarcadas, seja por um aumento do número de invasões com a

consequente depreação ambiental, aliada à dificuldade de cultivo em áreas de disputa⁶, o que afeta negativamente a forma de sobrevivência⁷.

Todo esse quadro foi agravado com a pandemia. Os povos indígenas implementaram o isolamento e a redução de circulação de pessoas, todavia as aldeias, em regra, não são autossuficientes na produção de alimentos, dependendo da compra, ainda que parcial, de muitos itens. Além disso, parte de sua atividade econômica, como compra/venda de produtos, além da obtenção de recursos de programas de transferência de renda, dependem do deslocamento até os centros urbanos, já que o acesso à internet é precário.

O reconhecimento como grupo prioritário para vacinação (limitado inicialmente aos aldeados) não garantiu o acesso imediato, e a imunização ocorreu mais lentamente que nos demais grupos⁸. O governo brasileiro, aliás, foi acusado de implementar uma política indigenista de extermínio junto ao Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU)⁹.

Na outra ponta, a pandemia afetou especialmente a agricultura familiar, atividade que consiste no cultivo de pequenos espaços de terra por membros de uma mesma família para sua subsistência e atendimento do mercado interno¹⁰.

⁶ O Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil – dados de 2020, publicado pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) mostrou um aumento dessa violência: “O Relatório identificou que, em 2020, os casos de ‘invasões possessórias, exploração ilegal de recursos e danos ao patrimônio’ aumentaram, em relação ao já alarmante número que havia sido registrado no primeiro ano do governo Bolsonaro. Foram 263 casos do tipo registrados em 2020 – um aumento em relação a 2019, quando foram contabilizados 256 casos, e um acréscimo de 137% em relação a 2018, quando haviam sido identificados 111 casos. Este foi o quinto aumento consecutivo registrado nos casos do tipo, que em 2020 atingiram pelo menos 201 terras indígenas, de 145 povos, em 19 estados.

As invasões e os casos de exploração de recursos naturais e de danos ao patrimônio registrados em 2020 repetem o padrão identificado no ano anterior. Os invasores, em geral, são madeireiros, garimpeiros, caçadores e pescadores ilegais, fazendeiros e grileiros, que invadem as terras indígenas para se apropriar ilegalmente da madeira, devastar rios inteiros em busca de ouro e outros minérios, além de desmatar e queimar largas áreas para a abertura de pastagens. Em muitos casos, os invasores dividem a terra em “lotes” que são comercializados ilegalmente, inclusive em terras indígenas habitadas por povos isolados”. CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil** – dados de 2020. Brasília, DF: Cimi, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>. Acesso em: 2 dez. 2021.

⁷ A dependência das aldeias indígenas da ajuda governamental para manutenção da segurança alimentar foi sentida até mesmo antes da pandemia no episódio em que a FUNAI decidiu não acompanhar a distribuição de cestas básicas, o que causou a suspensão da distribuição e situações de fome pelo Brasil. SHALDERS, André. FUNAI suspende atendimento e famílias indígenas passam fome no Mato Grosso do Sul. **BBC News Brasil**, Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51272231>. Acesso em: 28 jun. 2021.

⁸ MÔES, Malu. Prioridade no plano de vacinação, apenas 67% dos indígenas estão imunizados. **Poder360**, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/prioridade-no-plano-de-vacinacao-apenas-67-dos-indigenas-estao-imunizados/>. Acesso em: 10 set. 2021.

⁹ CHADE, Jamil. Na ONU, indígenas denunciam Bolsonaro por promover genocídio e extermínio. **UOL**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/01/na-onu-indigenas-denunciam-bolsonaro-por-promover-genocidio-e-exterminio.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

¹⁰ Sobre a definição de agricultura familiar: O QUE É A AGRICULTURA FAMILIAR? **Vitrine da Agricultura Familiar**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://sistemas.agricultura.gov.br/vitrine/o-que-e-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 28 jun. 2021. A matéria é regulada pela Lei nº 11.326/2006.

Segundo o Censo Agropecuário de 2017, 77% dos estabelecimentos agrícolas do país foram classificados como de agricultura familiar, ocupando 23% da área total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e empregando mais de 10 milhões de pessoas, o que representa 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária¹¹.

Esse grande contingente de trabalhadores se viu diante da limitação de circulação de pessoas, com a consequente restrição da atividade econômica e da geração de renda. A distribuição de alimentos a feiras livres, restaurantes, escolas etc. foi significativamente reduzida, afetando diretamente tais produtores rurais¹².

Segundo levantamento feito pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional junto a 168 grupos produtivos de agricultores familiares e pescadores artesanais, fornecedores de alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que estão presentes em 108 municípios da região Nordeste, em 2019, aproximadamente 4,5 mil produtores de alimentos tiveram um rendimento de aproximadamente R\$ 27 milhões. Até setembro de 2020, os mesmos coletivos venderam o equivalente a apenas R\$ 3,6 milhões, sendo que parte corresponde a vendas feitas antes das medidas de isolamento social¹³.

No estado de São Paulo, a Secretaria da Agricultura e Abastecimento divulgou a Nota Técnica nº 4, uma sondagem sobre os impactos da pandemia da covid-19 nos agricultores familiares. Uma das conclusões foi de que “Houve uma queda significativa na renda de alguns grupos de produtores devido à pandemia, especialmente dos mais vulneráveis”¹⁴. A pesquisa mostrou uma piora no quadro geral da renda do produtor no último ano da pandemia da covid-19, com um aumento significativo nos relatos de perdas superiores a 50% da renda da família, atingindo sua pior marca em março de 2021, data da sondagem.

¹¹ AGRICULTURA FAMILIAR. Afinal, o que é agricultura familiar? Acesse para conhecer essa atividade, responsável por boa parte dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>. Acesso em: 13 set. 2021.

¹² COVID-19 AFETA agricultores familiares e vai repercutir na oferta. **Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola**, San José, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.iica.org.br/pt/prensa/noticias/covid-19-afeta-agricultores-familiares-e-vai-repercutir-na-oferta-de-alimentos>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹³ FBSSAN E ASA APRESENTAM levantamento sobre Alimentação Escolar na pandemia. **Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/11/fbssan-e-asa-apresentam-levantamento-sobre-alimentacao-escolar-na-pandemia/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

¹⁴ SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Agricultura e Abastecimento. **Nota Técnica: 4ª Sondagem sobre os Impactos da Pandemia da COVID-19 nos Agricultores Familiares do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado, maio 2021. Disponível em: https://www.cdrs.sp.gov.br/portal/themes/unify/arquivos/produtos-e-servicos/acervo-tecnico/Nota%20T%C3%A9cnica%2004_%20Sondagem%2012_5_2021.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITO E ECONOMIA

3.1 Políticas Públicas. Conceito

Na definição de Maria Paula Dallari Bucci¹⁵:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Trata-se, em apertada síntese, de intervenção do poder público a fim de garantir a resolução de problemas sociais e atender demandas da sociedade.

A inclusão de direitos sociais nas Constituições, sobretudo naquelas do pós-guerra¹⁶, implicou a alteração na forma de intervenção do Estado no domínio econômico. Ao longo desse período, o Estado atuou ora como ator proeminente (com liderança e direcionamento), ora como coadjuvante (mero regulador). A Constituição Federal de 1988 impôs ao Estado obrigações positivas em diferentes áreas sociais (educação, saúde etc.)¹⁷,

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 241.

¹⁶ Ao se referir aos direitos de segunda dimensão (direitos econômicos, sociais e culturais), Ingo Wolfgang Sarlet afirma que: “É, contudo, no século XX, de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais”. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed., rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 47-48.

¹⁷ Como afirma Diogo Rosenthal Coutinho: “Em um processo lento, marcado por períodos autoritários, efeitos regressivos e insulamento burocrático, assim como por arranjos institucionais centralizadores e por práticas clientelistas, o Brasil vem, desde a década de 1930, construindo seu Estado de Bem Estar Social. Na esteira das lutas e embates políticos pela garantia de direitos e pela redemocratização, a Constituição de 1988 marcou, nesse percurso, uma importante inflexão ao enunciar direitos econômicos e sociais e ao estruturar, em linhas gerais, um novo arcabouço jurídico-institucional para a política social. Entre outras coisas, a Constituição criou e definiu as linhas mestras do campo da assistência social no país”. COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 109.

que, nesses pouco mais de 30 anos, com avanços e retrocessos, vêm sendo paulatinamente implantadas¹⁸.

Tradicionalmente são ações de médio ou longo prazo, resultado de decisões políticas e técnicas que possuem um tempo quase sempre extenso de maturação e que se espera que sejam sentidas pela população após algum tempo de execução.

Todavia, a emergência gerada pela pandemia da covid-19 alterou essa lógica e impôs a aceleração desse mecanismo. O planejamento e a coordenação, inerentes a processos como este, foram afetados, e problemas que um plano bem elaborado poderia ter suprido, restaram prejudicados¹⁹.

¹⁸ Segundo Maria Paula Dallari Bucci: “No Brasil, o balanço dos 30 anos da Constituição Federal de 1988, ainda que modesto nos indicadores, apontava razoável convergência sobre a direção das principais políticas públicas, ‘de notável intensidade’, construídas ao longo do período de plenitude democrática. A história da ação estatal, nesse período, é uma crônica do aprendizado de uma nova institucionalidade, permeada pela racionalidade das políticas públicas. Isso permitiu alcançar alguma continuidade administrativa e, mais importante, envolver adversários políticos em programas de ação de longo prazo pactuados no Congresso Nacional, na forma de políticas públicas razoavelmente estruturadas. Além disso, viu-se a construção de modos de cooperação interfederativa e intersetorial que permitiram alcançar resultados, se não satisfatórios como metas finais, auspiciosos quanto a direções e formas de ação capazes de levar o país a alcançá-las em médio e longo prazos. Com a atuação de diferentes gestões partidárias, em negociações entre instâncias e setores governamentais, sob formas jurídicas variadas, foram se definindo padrões de ação estatal mais propícios à progressiva efetivação de direitos no país. Combinações entre planejamento centralizado e execução descentralizada, com o envolvimento de setores privados, passando pelo crivo da participação democrática em instâncias próprias – conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, sob a transparência pública assegurada pela Lei de Acesso à Informação – forma passos consistentes na direção de um patamar de civilidade inédito no país... Paradoxalmente, no entanto, desde 2016, cresce a utilização das políticas públicas como justificativa para propostas de ajuste fiscal, periodicamente renovadas em discurso de redução do Estado de viés conservador. Renova-se a crítica sobre hipotéticos ‘excessos’ da Constituição de 1988 em relação aos direitos, em função de limitações de ordem econômica”. BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 25-27.

¹⁹ FAMÍLIAS SEM ACESSO à internet não conseguem usar o dinheiro do auxílio emergencial. **Jornal Nacional**, [s. l.], 9 abr. 2021; FREITAS, Clayton. Capital paulista tem 100 mil alunos da rede municipal com dificuldade de acesso à internet. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2021/07/capital-paulista-tem-100-mil-alunos-da-rede-municipal-com-dificuldade-de-acesso-a-internet.shtml>. Acesso em: 2 set. 2021.

Decisões foram tomadas sem embasamento suficiente sobre as consequências ou mesmo acerca da adequação e importância ou necessidade da medida²⁰. Para muitos casos não se tem até hoje uma análise dos resultados²¹; e nunca é demais lembrar

²⁰ Gilson Fernandes Ribeiro traz interessante exemplo: “Exemplo bastante ilustrativo é a atuação do governo do Distrito Federal no período de uma semana. Entre os dias 26 de fevereiro e 5 de março de 2021, o colapso no sistema de saúde levou à edição de quatro decretos do governo local na busca para limitar a circulação de pessoas por meio de fechamento de atividades comerciais e coletivas: os Decretos nº 41.840 e nº 41.842, de 26 de fevereiro, Decreto nº 41.849, de 27 de fevereiro e o Decreto nº 41.869, de 5 de março.

A edição de dois decretos em um dia, separados por questão de poucas horas, com tomada de medidas drásticas são o indicativo de que a ação careceu de uma avaliação e seus efeitos, nos critérios de efetividade da medida escolhida e de quais seriam suas consequências.

Enquanto no primeiro momento reputou-se suficiente a limitação do horário de funcionamento das atividades industriais e comerciais, proibindo-se sua atividade no período noturno, evoluiu-se, em poucas horas, para o fechamento quase total da atividade comercial, excluídas quinze categorias de estabelecimentos (26 de fevereiro), abrandamento da medida, de maneira que o número estabelecimentos autorizados a funcionar chegasse a trinta e dois (27 de fevereiro), acrescentando-se, por fim, mais duas categorias de entidades com autorização para funcionamento (entidades educacionais da rede de ensino privada e academias de esportes), totalizando trinta e quatro (5 de março).

Verifica-se, portanto, que no caso do Distrito Federal, a análise de impacto, se feita, falhou por pelo menos duas vezes: na previsão de contingências para evitar o colapso do sistema de saúde, esperado há um ano, e na tomada de decisão em relação ao momento para adoção de medidas de restrição de circulação de pessoas e sua proporção.

A proibição do funcionamento das instituições privadas de ensino e sua liberação, uma semana depois, é um indicativo da ausência de perspectivas para o governo local, quanto ao impacto da medida, porém, o que chama mais a atenção é o incremento, do dia 26 para o dia 27 de fevereiro, de atividades autorizadas a funcionar, não apenas quantitativamente, mas pela variedade de seguimentos, sendo incluídas desde bancas de jornal a escritórios de trabalhadores autônomos – uma clara busca pela correção na interferência da atividade econômica”. RIBEIRO, Gilson Fernandes. A análise de impactos de políticas públicas em tempos de Covid-19: É imprescindível que sejam feitas avaliações de impacto das políticas públicas para se evitar um agravamento da crise econômica e social. **Migalhas**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341780/a-analise-de-impactos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 2 set. 2021.

Outro exemplo foi a instituição, na cidade São Paulo, de rodízio de veículos mais restrito, valendo para toda a cidade durante as 24 horas do dia, inclusive sábados e domingos, deixando fora de circulação metade dos carros todos os dias. A medida não teve resultado significativo, o aumento de isolamento subiu de 46% para 48%. SEM ELEVAR NÍVEIS de isolamento, prefeitura de SP desiste de rodízio ampliado. **Terra**, São Paulo, 17 maio 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/sem-elevar-niveis-de-isolamento-prefeitura-de-sp-desiste-de-rodizio-ampliado,49c04e3cbd55b12b1fc5a28e5b6ddb26mjbh2t7a.html>. Acesso em: 2 dez. 2021.

²¹ Ainda que seja obrigação prevista constitucionalmente:

Art. 37.

[...]

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

o quão essencial é a avaliação para a formulação e execução das políticas públicas como forma, inclusive, de aperfeiçoamento da ação estatal²².

De todo modo, é preciso reconhecer o valor de diversas iniciativas que, se não totalmente, ao menos em alguma medida conseguiram assegurar proteção à população como um todo e mais especificamente aos vulneráveis²³.

Esse é o caso da distribuição de cestas básicas aos indígenas, como se verá à frente.

3.2. Direito e Economia. Elementos

No dizer de Ivo Gico Jr., o propósito da disciplina “[...] é precisamente introduzir uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão de fenômenos sociais e que auxilie na tomada racional de decisões jurídicas”²⁴. A disciplina analisa fundamentalmente comportamentos e escolhas humanas diante de determinadas normas e busca, através de instrumentos da economia, em especial da microeconomia, prever e explicar fatos e suas consequências jurídicas.

A análise parte de algumas concepções sobre escassez, escolha racional e incerteza.

Os recursos em uma sociedade são escassos, e o valor que se dá a cada um deles varia no tempo e no espaço. Se antes o petróleo era extremamente valorizado, hoje perde lugar para outras fontes de energia, muitas renováveis. A água, no passado tida como ilimitada, apresenta-se atualmente como restrita. A carne bovina, bastante consumida no Brasil, é intocada na Índia.

Segundo Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau²⁵:

Uma coisa se torna escassa quando não há mais quantidade suficiente para que todos os que a desejam possam obtê-la à vontade: é preciso escolher entre diferentes usos, ou, o que dá na mesma, regular o uso. Mas, na abundância que reinava antes, era perfeitamente supérfluo regular o uso. Quando a

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

²² A Casa Civil possui uma cartilha que visa orientar essa avaliação. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Casa Civil, Brasília, DF, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>. Acesso em: 3 set. 2021.

²³ Por exemplo: o programa “Merenda em Casa” instituído pelo Decreto estadual nº 64.891/2020, destinado aos estudantes da rede estadual, visou de forma emergencial e temporária garantir a alimentação dos alunos no período de suspensão das aulas ao disponibilizar R\$ 55,00 mensais para cada aluno.

²⁴ GICO JR., Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 11.

²⁵ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 29.

escassez se manifesta, não há como evitar a formulação de regras para determinar quais usos concorrentes devem ser aceitos. Isso ou a anarquia.

É decorrência da escassez, portanto, a regulação de sua utilização através do estabelecimento de regras e direitos.

De outro lado, a escassez dos bens impõe escolhas entre as opções possíveis e excludentes, na medida em que cada escolha implica deixar uma ou mais alternativas de lado, o chamado custo de oportunidade.

Presume-se que os agentes econômicos, ao fazerem suas escolhas, ajam como se considerassem os custos e benefícios de cada alternativa optando por aquela que lhes traga maior bem-estar.

Tal estrutura é conhecida como modelo de escolha racional: os agentes, em tese, sempre escolhem a alternativa que lhes traga maior satisfação com o mínimo de custo (custo-benefício). Justamente por isso, uma alteração induzida nos custos ou nos benefícios (incentivos) poderá levá-los a alterar a escolha, o que, a depender dos incentivos que forem introduzidos ou suprimidos, levará a consequências positivas ou negativas a partir de tal alteração²⁶.

Importante apontar que a escolha depende muito das informações disponíveis, o que pode levar a uma decisão aparentemente “errada”, mas que foi tomada dentro do contexto, bastante limitado, do conhecimento do agente. Ou seja, a assimetria informacional influi determinantemente nas escolhas. Daí vem a principal crítica ao modelo da escolha racional, uma vez que, na vida real, para decisões complexas elege-se apenas alguns aspectos dentre todos aqueles que envolvem o problema²⁷.

Outras críticas a esse modelo podem ser acrescidas, como o viés estritamente monetário, que não é suficiente para aferir o valor de determinados bens (segurança alimentar, educação, meio ambiente etc.). Também se constata que o

²⁶ Nesse sentido: “No referido capítulo trabalharemos a *nudge theory*, uma técnica regulatória que consiste em oferecer pequenos incentivos aos regulados, sem reduzir sua liberdade de escolha, de modo a tomar decisões em um sentido presumivelmente melhor para si mesmas e para a sociedade como um todo. O ponto principal é que os *nudge* não são comandos, não se confundem com ordens de polícia, que proíbem ou condicionam uma atividade, mas sim pequenas mudanças na arquitetura de escolha das pessoas capazes de, gentilmente, incentivá-las a tomar melhores decisões”. O autor cita vários exemplos desse tipo de “empurrãozinho”, como um hortifruti americano que aumentou a venda de legumes e vegetais ao colocar setas verdes no chão para que os consumidores fossem até as bancas de frutas e legumes. Nove em cada 10 clientes seguiam as setas. PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 62, 162.

²⁷ Mackaay e Rousseau, ao mencionarem os estudos de Herbert Simon, bem apresentam a crítica: “Para Simon, o modelo da escolha racional é irrealista como descrição de decisões humanas, de vez que se apoia muito sobre o tratamento da informação. Os seres humanos que decidem raramente dispõem, para problemas de média complexidade, da informação necessária para inventariar e valorizar corretamente todas as opções existentes. Mais grave, ainda, mesmo que toda a informação pertinente estivesse disponível, o tomador da decisão não teria como saber disso para chegar à decisão. O espírito humano não pode fazer mais do que determinado número de coisas ao mesmo tempo, ou por vez. Deve usar esquemas simplificadores para delimitar as informações a serem consideradas na decisão”. MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. Op. cit., p. 33.

agente nem sempre opta pela melhor escolha ou faz escolhas racionais, comportamento estudado pela economia comportamental. Como apontado por Antônio Maristrello Porto e Nuno Garoupa²⁸:

Podemos citar como as principais críticas à análise de custo-benefício: a métrica estritamente monetária, que acaba se mostrando inadequada para a aferição do valor de determinados bens jurídicos, como meio ambiente, qualidade de vida, que são monetariamente, incomensuráveis. Ademais, o parâmetro monetário também é acusado de ser meramente utilitarista, sem a existência de preocupações éticas.

Temos, ainda, novas descobertas da psicologia que apontam para a existência de pequenos desvios cognitivos que acabam impedindo que as pessoas realizem decisões verdadeiramente eficientes, pautadas na análise de custo-benefício. Em outras palavras, questiona-se o modelo ideal da racionalidade humana.

Mas não é só. A incerteza quanto às consequências da decisão a ser tomada também é componente de destaque. Por natureza, os agentes estão sujeitos a mudanças que independem deles e que não podem ser previamente previstas, forçando-os a se adaptarem, bem como a adaptar as suas escolhas.

Tendo esses fundamentos como pano de fundo, deve-se dizer que existem outros conceitos que integram o estudo de Direito e Economia como economicidade; externalidades; incentivos; teoria dos custos de transação, da agência e dos contratos incompletos; teoria dos jogos; teoria da escolha pública e, no que interessa mais a esse estudo, a eficiência.

3.2.1. *Eficiência segundo Direito e Economia*

O conceito de eficiência em economia tem sentido próprio. Como afirma Diogo R. Coutinho²⁹:

Em economia, pode-se dizer que operar eficientemente significa obter resultados desejáveis com o mínimo de dispêndio de recursos. Para alguns economistas, eficiência pode significar, ainda, a maximização da utilização de recursos escassos de acordo com certos critérios (subjetivos) de satisfação, como a utilidade.

²⁸ PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 61.

²⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 25.

Vale dizer que a noção está estreitamente ligada à forma como as decisões são tomadas para a alocação de recursos escassos, se certificando que estes sejam distribuídos de maneira a garantir a melhor utilização possível.

Sob esse aspecto, pode-se analisar a eficiência considerando o critério de Pareto ou de Kaldor-Hicks.

O critério de eficiência de Pareto, em síntese, estipula que uma dada medida é eficiente somente quando melhora o nível de bem-estar de um indivíduo sem piorar o nível de bem-estar de outro. No campo das políticas públicas, significa reconhecer que a implementação da medida trouxe melhoria para todo o público-alvo, sem que outros tenham “perdido” parcela do seu bem-estar³⁰.

Na prática, diante da complexidade da vida em sociedade, a busca pelo ótimo de Pareto é bastante irreal. Por outro lado, desenvolveu-se outra concepção de eficiência, conhecida como critério Kaldor-Hicks, segundo a qual uma solução é eficiente se gerar mais benefícios que custos, mesmo que implique perdas para alguns, ou seja, se os ganhos superarem as perdas. Todavia, os prejudicados podem, ainda que somente em tese, serem compensados pelos que ganharam.

A distinção entre os dois critérios é bem explicada por Antônio Maristrello Porto e Nuno Garoupa³¹:

O critério da eficiência de Kaldor-Hicks estabelece o parâmetro somatório simples dos níveis de utilidade atribuído pelos indivíduos da sociedade, como visto na fórmula do bem-estar social de uma sociedade com três indivíduos. É preciso voltar ao exemplo de uma sociedade com três indivíduos: João, Pedro e Maria. Em situação inicial, João possui R\$ 100.000,00, Pedro possui R\$ 50.000,00 e Maria possui R\$ 40.000,00. Como consequência de determinada medida política ‘X’, João passará a possuir R\$ 150.000,00, Pedro R\$ 50.000,00 e Maria R\$ 20.000,00. Se adotarmos o critério de eficiência de Kaldor-Hicks, a medida deverá ser considerada eficiente, uma vez que aumenta o resultado da fórmula de bem-estar social. Basta verificar que no cenário inicial o bem-estar era de R\$ 190.000,00 (R\$ 100.000,00 + R\$ 50.000,00 + R\$ 40.000,00). Após a adoção da medida ‘X’, o bem-estar passa a ser de R\$ 220.000,00 (150.000,00 + R\$ 50.000,00 + R\$ 20.000,00).

³⁰ Como exemplifica Diogo Rosenthal Coutinho: “Como se vê, a economia neoclássica, apoiada em pressupostos filosóficos (éticos e morais) utilitaristas, construiu um critério de ‘bem comum’ para a sociedade de mercado. Esse critério parte da noção de eficiência e, por meio da ferramenta ótimo de Pareto, permite que se justifiquem como desejáveis políticas públicas, cujo resultado seja maximizador da utilidade agregada (isto é, em que todos ganham). Ao mesmo tempo, portanto, que se consideram como indesejáveis políticas públicas que alterem para pior a situação subjetiva de pelo menos um agente”. COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 26.

³¹ PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020, p. 60.

A medida não pode, entretanto, ser considerada eficiente pelo critério de Pareto. A metodologia de eficiência de Pareto estipula que uma determinada medida pode ser considerada eficiente somente quando melhora o nível de bem-estar de alguém sem piorar o nível de bem-estar de outra pessoa. Após a adoção da medida 'X', Maria deixa de possuir R\$ 40.000,00 e passa a ter apenas R\$ 20.000,00. Como a medida prejudicou Maria, não pode ser considerada eficiente.

Na prática, políticas econômicas e sociais sempre produzem ganhadores e perdedores. Há ainda determinadas políticas sociais, nas quais não é possível identificar os perdedores, pois estes seriam, em tese, aqueles que deixaram de ser beneficiados em razão da alocação do recurso para outrem.

Ainda que, com esses limites, o critério de Kaldor-Hicks permitiria aferir se o conjunto de determinada medida produziu mais benefícios que perdas, de forma a melhorar o bem-estar de todos.

3.2.2. A dificuldade em identificar o conceito de eficiência nas políticas públicas

De modo geral, a utilização de instrumentos de Direito e Economia para a avaliação de políticas públicas encontra limitações morais, éticas ou filosóficas, na medida em que tais intervenções estão estreitamente ligadas às questões de justiça distributiva e igualdade.

No que se refere à implantação, colocam-se dificuldades quanto ao grau de efetividade que podem alcançar ou quanto à adequada estruturação, incluindo a necessária harmonização com outras políticas públicas para alcançar seus fins. E ainda, como bem apontado por Diogo R. Coutinho³²:

Adicionalmente, políticas públicas redistributivas enfrentam **o nada simples** desafio de produzir o menor grau possível de efeitos indesejados, contraproducentes ou mitigadores de seus próprios objetivos. Se o objetivo é atacar determinado problema social, idealmente uma política pública eficaz o fará sem criar outros problemas sociais e, no limite, não resultará, por exemplo, em perdas de produtividade econômica, tampouco afetará negativamente incentivos ao trabalho. Se por um lado não é imprescindível que políticas públicas sejam pensadas como empreitadas lucrativas ou rentáveis, por outro devem evitar desperdícios de recursos públicos e privados como uma de suas preocupações centrais. Além disso, devem atentar para que a esfera de autonomia dos indivíduos-alvo não seja invadida de forma desarrazoada, isto é, políticas públicas não devem ser paternalistas no sentido negativo de substituir escolhas e preferências individuais.

³² COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75, grifo nosso.

No que se refere à eficiência, ainda que não seja sempre possível identificar precisamente se determinada política pública foi eficiente pelo critério de Pareto ou Kaldor-Hicks, por certo, é possível aferir se ela foi ineficiente quando equivocadamente ou insuficientemente implantada.

Mais especificamente, uma análise de custo-benefício em políticas públicas voltadas para segurança alimentar enfrenta também dificuldades.

No caso da distribuição de cestas básicas aos povos originários, poder-se-ia estimar no número de mortes evitáveis, além da manutenção da população indígena nos limites das aldeias, contribuindo para não disseminação do vírus. Para os agricultores familiares, destaca-se a capacidade de manutenção da renda durante o período de crise. De um lado e de outro, o bem-estar gerado.

4. ESTUDO DE CASO: O CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA E A FUNDAÇÃO ITESP

A proteção aos povos originários está dispersa por diversas normas jurídicas³³. Especificamente quanto ao enfrentamento à pandemia de covid-19, foi promulgada a Lei federal nº 14.021/2020, que dispôs sobre medidas para proteção e prevenção ao contágio da doença nos territórios indígenas.

Dentre as diversas medidas, o artigo 9º estabeleceu a garantia da segurança alimentar e nutricional aos povos indígenas. Contudo, o parágrafo primeiro, que previa a distribuição gratuita de cestas básicas aos indígenas, foi vetado.

No âmbito do estado de São Paulo, a política pública de atendimento aos povos indígenas conta com o Conselho Estadual dos Povos Indígenas, colegiado vinculado à Secretaria da Justiça e Cidadania, que tem como objetivos propor e subsidiar a elaboração, a implementação e o acompanhamento das Diretrizes Estaduais de Atenção aos Povos Indígenas. É composto por um representante de cada Secretaria do Estado de São Paulo, um representante da Procuradoria Geral do Estado, da Universidade de São Paulo, da Universidade Estadual de Campinas, da Universidade Estadual Paulista, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e 34 representantes indígenas das etnias Guarani, Tupi-Guarani, Terena, Krenak, Kaingang, Pankararu, Fulni-ô, Pataxó e Xavante, Xucuru e Xucuru-Cariri e Kariri-Xocó³⁴.

Diante do risco de insegurança alimentar a que estavam expostos os povos indígenas no estado, o referido Conselho encaminhou solicitação de doação de cestas básicas para atendimento dessa população durante a situação emergencial.

³³ Por exemplo: Constituição Federal (artigo 210, parágrafo 2º, artigo 215, parágrafo 1º, artigos 231 e 232); Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio); Decreto Federal nº 7.747/2012 (institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas).

³⁴ POVOS INDÍGENAS. **Secretaria da Justiça e Cidadania do Governo do Estado de São Paulo**, [2021]. Disponível em: <https://justica.sp.gov.br/index.php/conselhos/430-2/>. Acesso em: 9 out. 2021.

O pedido recebido pela Secretaria da Justiça e Cidadania foi direcionado ao Itesp, uma vez que nos assentamentos rurais por ele atendidos os produtores familiares produzem alimentos de alto teor nutritivo e já participam de programas governamentais voltados à segurança alimentar, como o PPAIS, PAA e PNAE³⁵.

Para implementar a ação foi celebrado convênio entre a Secretaria da Justiça e a Fundação Itesp.

O convênio teve como objeto a distribuição de gêneros alimentícios, adquiridos pelo Itesp de agricultores familiares assentados e quilombolas no âmbito do programa “Cultivando Negócios”, à população hipossuficiente em situação de insegurança alimentar em virtude da pandemia do covid-19, incluindo-se os povos indígenas, quilombolas e ciganos, dentre outras.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁶, define-se o convênio como “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”.

O convênio celebrado entre a Secretaria da Justiça e a Fundação Itesp atende perfeitamente a esta definição, pois o intuito das partes foi justamente a conjugação de esforços com o fim de viabilizar, de um lado, a aquisição de gêneros alimentícios dos assentamentos estaduais e quilombolas, e de outro, a distribuição à população hipossuficiente, dentre elas, aldeias indígenas. Ambos são beneficiários das políticas públicas desenvolvidas tanto pelo Itesp³⁷ como pela Secretaria, na medida em que o Itesp possui entre os seus objetivos a promoção de ações visando implantar assentamentos de trabalhadores rurais e prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos³⁸. Por seu turno, são atribuições

³⁵ PPAIS – Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social do Governo do Estado de São Paulo, PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, estas duas últimas de responsabilidade do Governo Federal. Os três programas visam, através da compra de alimentos, fortalecer a agricultura familiar, garantindo acesso às formas de comercialização, bem como o combate à fome, fornecendo alimentos de alto valor nutritivo.

³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

³⁷ Criado inicialmente como órgão público, pelo Decreto nº 33.133, de 15 de março de 1991, o Instituto de Terras ganhou status de Fundação de Direito Público por meio da Lei Estadual nº 10.207, de 1999. Vinculada institucionalmente à Secretaria da Justiça e Cidadania, a Fundação ITESP tem por finalidade o planejamento e a execução das políticas agrária e fundiária no âmbito estadual, sendo dotada de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira.

³⁸ Lei Estadual nº 10.207/1999:

Artigo 2º – A Fundação terá por objetivo planejar e executar as políticas agrária e fundiária no âmbito do Estado.

Artigo 3º – Para consecução de suas finalidades, cabe à Fundação:

I – promover a regularização fundiária em terras devolutas ou presumivelmente devolutas, nos termos da legislação vigente;

II – implantar assentamentos de trabalhadores rurais, nos termos da Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, e legislação complementar;

da Secretaria da Justiça e Cidadania ações que visem o exercício da cidadania e a defesa dos direitos humanos e a proteção de grupos vulneráveis³⁹.

O plano de trabalho estabeleceu como meta a compra de até 200 mil quilos de alimentos por meio de 10 mil cestas básicas de 20 quilos, contendo 12 itens de primeira necessidade, incluindo os da produção familiar como farinha de mandioca, legumes e frutas da época⁴⁰.

À Secretaria da Justiça coube triar os grupos vulneráveis e definir os beneficiários. Ao Itesp coube adquirir as cestas básicas, assistir os produtores rurais, realizar o mapeamento das cadeias produtivas e levantamentos sobre produtividade, logística de entrega e sazonalidade dos produtos.

III – prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombos, assim identificados;

[...]

³⁹ Decreto nº 59.101/2013:

Artigo 2º – À Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania cabe, precipuamente, o desempenho de funções relativas ao exercício da cidadania e à defesa dos direitos humanos.

Artigo 3º – Constituem o campo funcional da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, além de outras funções compreendidas nas disposições do artigo 2º deste decreto:

I – a participação:

a) na formulação, implementação e avaliação de políticas do Governo do Estado pertinentes à defesa da cidadania;

b) na elaboração e execução de programas, projetos e atividades destinados ao cumprimento de obrigações constitucionais da administração estadual quanto à prestação de serviços de orientação, proteção e defesa da cidadania;

II – o zelo pelo cumprimento:

a) do Programa Estadual de Direitos Humanos, instituído pelo Decreto nº 42.209, de 15 de setembro de 1997;

b) da Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes, instituída pelo Decreto nº 48.328, de 15 de dezembro de 2003 – Legislação do Estado;

[...]

IV – a promoção, a elaboração, a coordenação, o desenvolvimento e o acompanhamento de programas, projetos e atividades, com vista, em especial, à efetiva atuação em favor do respeito à dignidade da pessoa humana;

V – a promoção:

a) do desenvolvimento de iniciativas que contribuam para políticas públicas voltadas à proteção de grupos étnica e historicamente vulneráveis, como mulheres, crianças, adolescentes, afrodescendentes, membros de comunidades tradicionais de terreiros, quilombolas, indígenas, gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, travestis e vítimas de violência;

[...].

⁴⁰ A composição era arroz (5 quilos), feijão (2 quilos), açúcar (1 quilo), sal (1 quilo), óleo de soja (1 garrafa), 4 tipos de legumes da época ou mais (8 quilos), 1 tipo de fruta da época ou mais (2 quilos).

A contratação⁴¹ foi feita por dispensa de licitação prevista na Lei federal nº 13.979/2020⁴², mediante prévio chamamento público das associações e cooperativas de assentados e/ou assentados individuais interessados, utilizando-se ainda da plataforma “Cultivando Negócios”⁴³. Na minuta de edital constou a quantidade de cestas, as aldeias indígenas beneficiárias⁴⁴ e a indicação de onde deveriam ser entregues as cestas.

No total, foram entregues às aldeias indígenas 2.957 cestas.

O financiamento do projeto ocorreu através de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP).

Trata-se de fundo instituído para atender o disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁴⁵ que determina que cabe aos estados instituir Fundos de Combate à Pobreza. No estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 16.006/2015 instituiu o FECOEP com o objetivo de permitir o acesso da população do estado a níveis dignos de subsistência. A lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 62.242/2016, que limitou a aplicação dos recursos exclusivamente em programas e ações de **nutrição**, habitação, educação, **saúde** e outras para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de **incentivo à agricultura familiar**.

Assim, a proposta se adequou aos objetivos do fundo de destinar recursos para efetivar políticas públicas ligadas, de um lado, à promoção da nutrição e da saúde e de outro, ao desenvolvimento de agricultura familiar.

⁴¹ Foram realizados cinco chamamentos públicos: Processos Itesp nº 247/2020, nº 260/2020, nº 266/2020, nº 277/2020 e nº 305/2020.

⁴² A Lei Federal nº 13.979/2020 dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de covid-19. Em seu artigo 4º e § 1º estabelece que:

Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

⁴³ Plataforma que disponibiliza espaço para anúncios dos produtores e cadastro dos compradores. CULTIVANDO NEGÓCIOS. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2021. Disponível em: <http://www.cultivandonegocios.sp.gov.br/portal/>. Acesso em: 6 jul. 2021.

⁴⁴ Além das aldeias indígenas, foram beneficiados outros grupos vulneráveis, como os ciganos e algumas associações, mas este trabalho se propõe a analisar somente a distribuição aos indígenas.

⁴⁵ Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à 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.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

Da estruturação do projeto é possível verificar que a distribuição das cestas básicas buscou uma alocação de recursos por razões sociais e não econômicas. A identificação de um grupo vulnerável teve ainda um viés distributivo.

No caso, aplicaram-se regras e institutos jurídicos (convênio, chamamento público, financiamento através de fundo público), buscando a máxima satisfação ou bem-estar, alocando-se os recursos existentes de forma a garantir maiores ganhos (ou bem-estar) a determinados grupos.

Ainda nessa esteira, o esforço para acolher diferentes grupos (indígenas e assentados) e com a adequada utilização dos recursos disponibilizados atende à ideia de que estes devem ser utilizados de uma forma eficiente e de modo a gerar o menor desperdício possível.

Sobre esse aspecto, Germano Bezerra Cardoso⁴⁶, ao citar Robert Cooter e Thomas Ulen, afirma que:

No entanto, o aspecto instrumental do critério de eficiência econômica o tem afastado das discussões morais ao relacionar o grau de eficiência a uma análise de custo-benefício: “qualquer que seja a política adotada e os objetivos perseguidos, há sempre uma forma eficiente – que desperdiça menos recursos – de fazê-lo.

Aponte-se que não é possível identificar quais seriam os chamados grupos perdedores. Sob esse aspecto, não se pode perder de vista que a teoria segundo a Kaldor-Hicks aventa a possibilidade de que existam perdedores e que a compensação pode ser apenas hipotética. Segundo Diogo R. Coutinho⁴⁷:

Um das aplicações frequentes do teorema de Kaldor-Hicks é a de dar base teórica a análise de custo-benefício. Nesse tipo de exercício, grosso modo, um determinado objetivo é avaliado por meio da comparação de seus custos totais vis-à-vis seus benefícios totais estimados. Se estes forem superiores àqueles, passa a fazer sentido do ponto de vista econômico realizar ou perseguir tal objetivo – um plano nacional de expansão das redes de telecomunicações, por exemplo – porque se pode argumentar que os benefícios, para uns, decorrentes da empreitada justificariam as perdas resultantes para outros. O fato de, eventualmente, haver indivíduos prejudicados, nesse contexto, não é relevante. Note-se, assim, como a proposta alocativa descortinada pelo teorema de Kaldor-Hicks é a de que a eficiência pode ser concebida como a maximização da riqueza social segundo critérios que nada têm a ver, em princípio, com a forma como se distribuem os benefícios entre os indivíduos.

⁴⁶ CARDOSO, Germano Bezerra. Análise econômica do direito, políticas públicas e consequências. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 17, n. 112, p. 293-313, jun./set. 2015.

⁴⁷ COUTINHO, Diogo Rosenthal. *Direito e economia política na regulação de serviços públicos*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 28-29.

Na hipótese, na medida em que o fundo se presta a financiar diversas ações, qualquer uma delas válida, não se vê como apontar para um grupo prejudicado.

Ademais, o número total de cestas distribuídas não é significativo para impactar negativamente, por exemplo, outros fornecedores, ainda que seja relevante para os assentados.

De outro lado, o valor pago pelas cestas estava previamente definido no edital de chamamento e observou o valor de mercado, conforme pesquisa elaborada pela Fundação Itesp de modo a garantir o menor custo, ou ao menos, o custo mais fiel ao preço corrente, na aquisição das cestas.

Por fim, importante frisar que a implementação do projeto só foi possível graças à articulação entre diversos atores (Secretaria da Justiça e Cidadania, Itesp e Conselho Estadual dos Povos Indígenas), o que, embora difícil, é extremamente desejado na execução de toda política pública.

5. CONCLUSÃO

O esforço do trabalho visou compreender, sob a ótica de institutos de Direito e Economia, a ação da administração pública estadual paulista que pretendeu garantir segurança alimentar e econômica a grupos vulneráveis durante a pandemia, diante da constatação de insegurança alimentar a que estavam sujeitos os povos originários e a situação de vulnerabilidade dos assentados que se dedicam à agricultura familiar.

Buscou-se também demonstrar o desafio de implementar políticas públicas, especialmente durante a pandemia, e a dificuldade de se utilizar conceitos de Direito e Economia nessa seara.

A partir da análise do convênio firmado entre a Secretaria da Justiça e Cidadania e a Fundação Itesp, verifica-se que as metas propostas foram alcançadas. Sob o critério da eficiência, é possível afirmar, de um lado, que houve um aumento do bem-estar dos indígenas e dos assentados, que tiveram parte de suas necessidades atendidas, e de outro, com o menor custo possível, na medida em que a aquisição se efetivou por chamamento (garantindo a participação do maior número de interessados) e observando-se o preço de mercado (através de pesquisa de preço) dos produtos, de modo a garantir um preço justo, com a consequente alocação correta dos recursos.

Aponto, por fim, que, embora desejável, não houve uma análise por parte do Itesp ou mesmo da Secretaria quanto ao impacto da ação nas comunidades indígenas. Como inexistem dados disponíveis este estudo fica, ao menos por ora e nos limites deste trabalho, prejudicado, mas seria salutar que futuras ações contassem, também, com tal análise. O resultado encontrado pode, no futuro, auxiliar a direcionar políticas públicas de atenção à segurança alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas. **Casa Civil**, Brasília, DF, 12 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/avaliacao-de-politicas>. Acesso em: 3 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agricultura Familiar. Afinal, o que é agricultura familiar? Acesse para conhecer essa atividade, responsável por boa parte dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/agricultura-familiar-1>. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. O que é a agricultura familiar? **Vitrine da Agricultura Familiar**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://sistemas.agricultura.gov.br/vitrine/o-que-e-a-agricultura-familiar>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/vigilanciaalimentar/sisvan>. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Especial da Saúde Indígena. **Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) em Povos Indígenas**. Brasília, DF: MS, mar. 2020. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2020/04/1095139/plano_de_contingencia_da_saude_indigena_preliminar.pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGAT e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Estatuto do Índio. Brasília, DF: Senado Federal, 1973. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 9 out. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CALDAS, Aline Diniz Rodrigues. **Vigilância alimentar e nutricional para os povos indígenas no Brasil**: análise da construção de uma política pública em saúde. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

CARDOSO, Germano Bezerra. Análise econômica do direito, políticas públicas e consequências. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 17, n. 112, p. 293-313, jun./set. 2015.

CHADE, Jamil. Na ONU, indígenas denunciam Bolsonaro por promover genocídio e extermínio. **UOL**, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/01/na-onu-indigenas-denunciam-bolsonaro-por-promover-genocidio-e-extermínio.htm>. Acesso em: 10 set. 2021.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil** – dados de 2020. Brasília, DF: Cimi, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/10/relatorioviolencia2020/>. Acesso em: 2 dez. 2021.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Maria Paula. **Políticas públicas** – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 41.869, de 05 de março de 2021**. Altera o Decreto nº 41.849, de 27 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências. Brasília: Governo do Distrito Federal. Disponível em: <https://dflegis.df.gov.br/ato.php?p=decreto-41869-de-05-de-mar%C3%A7o-2021>. Acesso em: 01 out. 2021.

FAMÍLIAS SEM ACESSO à internet não conseguem usar o dinheiro do auxílio emergencial. **Jornal Nacional**, [s. l.], 9 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/04/09/familias-sem-acesso-a-internet-nao-conseguem-usar-o-dinheiro-do-auxilio-emergencial.ghtml>. Acesso em: 2 set. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (FBSSAN). **FBSSAN E ASA apresentam levantamento sobre Alimentação Escolar na pandemia**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/11/fbssan-e-asa-apresentam-levantamento-sobre-alimentacao-escolar-na-pandemia/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

FREITAS, Clayton. Capital paulista tem 100 mil alunos da rede municipal com dificuldade de acesso à internet. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2021/07/capital-paulista-tem-100-mil-alunos-da-rede-municipal-com-dificuldade-de-acesso-a-internet.shtml>. Acesso em: 2 set. 2021.

GICO JR., Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 11.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Carta de Conjuntura número 46 – 1º Trimestre de 2020**. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2020/03/CC46_Vis%C3%A3o-Geral. Acesso em: 23 jun. 2021.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA (IICA). **COVID-19 afeta agricultores familiares e vai repercutir na oferta de alimentos**. San José, 28 jul. 2020. Disponível em: <https://www.iica.org.br/pt/prensa/noticias/covid-19-afeta-agricultores-familiares-e-vai-repercutir-na-oferta-de-alimentos>. Acesso em: 28 jun. 2021.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 51-74.

MÕES, Malu. Prioridade no plano de vacinação, apenas 67% dos indígenas estão imunizados. **Poder360**, Brasília, DF, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/coronavirus/prioridade-no-plano-de-vacinacao-apenas-67-dos-indigenas-estao-imunizados/>. Acesso em: 10 set. 2021.

NOGUEIRA DE SÁ, Luís Filipe Vellozo; DETONI, Robert Luther Salviato. A Análise Econômica do Direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n.1, p. 252-284, 2019.

ORGANIZAÇÃO PELO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS. **O direito humano à alimentação adequada e à nutrição do povo Guarani e Kaiowá – um enfoque holístico**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: https://cimi.org.br/pub/Relatorio_direito-alimentacao-Guarani-Kaiowa.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA, Nuno. **Curso de Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2020.

RIBEIRO, Gilson Fernandes. A análise de impactos de políticas públicas em tempos de Covid-19: É imprescindível que sejam feitas avaliações de impacto das políticas públicas para se evitar um agravamento da crise econômica e social. **Migalhas**, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/341780/a-analise-de-impactos-de-politicas-publicas-em-tempos-de-covid-19>. Acesso em: 2 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Programa Cultivando negócios. São Paulo: **Governo do Estado de São Paulo**, 2021. Disponível em: <http://www.cultivandonegocios.sp.gov.br/portal/>. Acesso em: 6 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 33.133, de 15 de março de 1991**. Altera a denominação da Secretaria da Justiça, cria o Instituto de Terras e dá providências correlatas. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1991/decreto-33133-15.03.1991.html>. Acesso em 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 42.209, de 15 de setembro de 1997**. Institui o Programa Estadual de Direitos Humanos, cria a Comissão Especial de Acompanhamento da execução desse programa. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1997/decreto-42209-15.09.1997.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 48.328, de 15 de dezembro de 2013**. Institui, no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, a Política de Ações Afirmativas para Afrodescendentes. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-48328-15.12.2003.html#:~:text=Decreta%3A,%2C%20quando%20necess%C3%A1rio%2C%20por%20autoclassifica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 59.101, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre a organização da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania e dá providências correlatas. São Paulo: Governo do Estado, 2013. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59101-18.04.2013.html>. Acesso em: 9 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 62.242, de 31 de outubro de 2016**. Dispõe sobre o Regulamento do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-62242-31.10.2016.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Regulamento%20do,e%20Erradica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pobreza%20%2D%20FECOEP>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020**. Decreta quarentena no Estado de São Paulo, no contexto da pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências complementares. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>. Acesso em 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.891, de 30 de março de 2020**. Dispõe sobre o atendimento de necessidade inadiável de alunos da rede pública estadual de ensino em situação de pobreza ou de extrema pobreza, no contexto da pandemia COVID-19 (Novo Coronavírus), e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64891-30.03.2020.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985**. Dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1985/lei-4957-30.12.1985.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.207, de 8 de janeiro de 1999**. Cria a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – ITESP. São Paulo: Governo do Estado, 1999. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1999/lei-10207-08.01.1999.html>. Acesso em: 13 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 16.006, de 24 de novembro de 2015**. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP no Estado de São Paulo, nos termos da Emenda Constitucional Federal nº 31, de 2000. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16006-24.11.2015.html>. Acesso em: 01 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Agricultura e Abastecimento. **Nota Técnica: 4ª Sondagem sobre os Impactos da Pandemia da COVID-19 nos Agricultores Familiares do Estado de São Paulo**. São Paulo: Governo do Estado, maio 2021. Disponível em: https://www.cdrrs.sp.gov.br/portal/themes/unify/arquivos/produtos-e-servicos/acervo-tecnico/Nota%20T%C3%A9cnica%2004_%20Sondagem%2012_5_2021.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e Cidadania. **Conselho Estadual dos Povos Indígenas**, [2021]. Disponível em: <https://justica.sp.gov.br/index.php/conselhos/430-2/>. Acesso em: 9 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed., rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEM ELEVAR NÍVEIS de isolamento, prefeitura de SP desiste de rodízio ampliado. **Terra**, São Paulo, 17 maio 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/sem-elevar-niveis-de-isolamento-prefeitura-de-sp-desiste-de-rodizio-ampliado,49c04e3cbd55b12b1fc5a28e5b6ddb26mjbh2t7a.html>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SHALDERS, André. FUNAI suspende atendimento e famílias indígenas passam fome no Mato Grosso do Sul. **BBC News Brasil**, Brasília, DF, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51272231>. Acesso em: 28 jun. 2021.

TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.