

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY IN THE BRAZILIAN CONTEXT

Autor(es): Lucas Ribeiro
Jordana Ribeiro Gomes
Cleonice Borges de Souza

Filiação: Programa de Pós Graduação em Agronegócio – Universidade Federal de Goiás

E-mail: lucasrochavita@hotmail.com
ribeirogomeshome@gmail.com
cleobs@ufg.br

Grupo de Trabalho (GT): GT10 Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e dinâmicas de consumo

Resumo

A alimentação é diretamente responsável pelo bem-estar físico e pelo pleno desenvolvimento intelectual e emocional do homem. Estando intimamente ligado ao direito à vida, a alimentação adequada não apenas engloba aspectos biológicos e dietéticos, mas também sociais, ambientais, econômicos e culturais. A alimentação saudável e adequada vem ganhando espaço na agenda das políticas públicas e, hoje, sua promoção está prevista em diversos instrumentos e programas nacionais. Diversos países, incluindo o Brasil, e organismos internacionais, em especial a Organização das Nações Unidas (ONU), tem envidado esforços para enfrentar questões ligadas a segurança alimentar e nutricional (SAN) e aos direitos humanos, como o próprio direito humano à alimentação adequada. Este trabalho tem como objetivo refletir sobre a evolução do direito humano à alimentação adequada, por meio de uma pesquisa bibliográfica de caráter exploratório. **Palavras-chave:** Direito, Humano, Fome, Nutrição

Abstract

Food is directly responsible for the physical well-being and the full intellectual and emotional development of man. Being closely linked to the right to life, adequate food not only encompasses biological and dietary aspects, but also social, environmental, economic and cultural aspects. Healthy and adequate food has been gaining space on the public policy agenda and, today, its promotion is foreseen in several national instruments and programs. Several countries, including Brazil, and international organizations, especially the United Nations (UN), have made efforts to address issues related to FNS and human rights, such as the human right to adequate food. This work aims to reflect on the evolution of the human right to adequate food, through an exploratory bibliographical research. **Key words:** Right, Human, Hunger, Nutrition.

1. Introdução

A alimentação é parte fundamental para o bom funcionamento do organismo humano, sendo diretamente responsável pelo bem-estar físico e pelo pleno desenvolvimento intelectual e emocional do homem, sem a qual não seria possível a própria manutenção da vida. A alimentação adequada com a proporção correta de macronutrientes (proteínas, hidratos de carbono, lipídios) e micronutrientes (vitaminas e minerais) é essencial para o ideal

funcionamento do corpo humano, sobretudo a nível do sistema imunitário, preservando assim o bom estado de saúde (Oliveira et al., 2019, p. 6.). Segundo o viés estritamente biológico, o estado nutricional adequado é obtido por meio da ingestão balanceada de alimentos e o consumo de energia necessário para manter as funções diárias do organismo (Oliveira et al., 2019, p.7). Para uma alimentação suficiente e completa, uma certa gama de substâncias alimentares torna-se imprescindível. A quantidade de alimentos consumida diariamente pode variar de pessoa para pessoa, justamente, em virtude das atividades executadas diariamente por cada uma e também do meio social no qual cada pessoa encontra-se inserida. Além disso, fatores como a idade, o gênero, o perfil e a percepção de cada ser humano em relação à sua saúde, às tradições e os valores socioculturais também influenciam na quantidade de ingestão de alimentos, evidenciando que a alimentação é uma questão subjetiva. Enfim, há uma literatura especializada que trata sobre nutrição, com regras baseadas em nutrientes, calorias, proteínas e vitaminas; como existe também regras e leis implícitas em todas as culturas sobre o que alguém deve ou não comer (Ambrossi, Grisotti, 2022, p.14).

A alimentação adequada não contempla apenas a dimensão biológica, vincula-se também aos aspectos nutritivos, direcionados a pessoas conforme o seu entorno social, histórico, cultural etc. A disponibilidade de bens alimentares nutritivos e condizentes aos aspectos biológicos daqueles que vivem em determinada localidade precisa ser analisada conjuntamente com a possibilidade concreta de aquisição e consumo destes bens em termos socioeconômicos, culturais e identitários (Almeida; Fernandes, 2011, p.13; Squeff, D'Aquino, 2022, p.15).

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) está diretamente relacionada ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), um direito que se bifurca em dois espectros: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à uma alimentação adequada. Assim, o direito à alimentação está intimamente ligado ao direito a própria vida, pois a alimentação é condição imprescindível para a sobrevivência física do organismo (Fontolan, Ferrareze, Signor, Lima, 2022). No âmbito da SAN, garante-se a todas as pessoas o DHAA em termos de adequação (proteção contra a escassez no fornecimento de alimentos e desnutrição), qualidade (prevenção de doenças relacionadas a alimentação) e adaptação (adequação às condições socioeconômicas, ambientais e culturais) nas relações entre as pessoas e com o meio ambiente (Maluf, 2009, p.17).

No plano internacional, diversos países e organismos internacionais, em especial a ONU, tem envidado esforços para enfrentar questões ligadas à SAN e aos direitos humanos,

como o próprio DHAA. No entanto, as metas firmadas entre os Estados-membros da ONU, nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Meta 1 - “erradicar a fome e a miséria”) e nos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Meta 2 - “fome zero e agricultura sustentável”), dependem da implementação interna de cada país, vez que mundialmente 795 milhões de pessoas ainda estão em situação de fome (Guerra, Cervato Mancuso, Bezerra, 2019, p.19).

A ONU definiu o período de 2016 a 2025 como a “Década de Ação pela Nutrição”. Tal iniciativa visa fortalecer a ação global de alimentação e nutrição, reconhecer a necessidade de erradicar a fome, combater as diversas formas de desnutrição, bem como toda e qualquer situação que configure um quadro de Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN). A definição desta década coloca a questão da alimentação e nutrição no centro do debate nos âmbitos internacional, nacional, governamental e social, a fim de impulsionar a participação popular nas políticas públicas voltadas a promoção do DHAA (Guerra, 2022, p.15).

No caso do Brasil, a alimentação saudável e adequada, por mais que as práticas alimentares dos brasileiros estejam distantes das desejáveis nas diferentes fases da vida e em todos os estratos socioeconômicos, vem ganhando espaço na agenda das políticas públicas, com sua promoção prevista em diversas políticas e programas nacionais (Castro, 2015, p.11). O país, além de ser signatário de vários tratados internacionais que dispõem sobre DHAA, aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006) que despontou como um marco crucial na luta pela concretização do direito à alimentação, a qual retratou, pela primeira vez, a positivação autônoma do referido direito no ordenamento brasileiro, culminando em 2010 na sua inclusão no rol de direitos sociais da Constituição Federal (CF) pela Emenda Constitucional (EC) nº 64 (Araújo, 2020, p.13).

A inclusão do direito à alimentação no artigo 6º da CF, mediante a aprovação da Proposta de EC - PEC nº 47/2003, significou para o Estado Brasileiro a ratificação de seu compromisso em cumprir as obrigações assumidas nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Infelizmente, tal previsão figurou como insuficiente para a efetivação desse direito por parte Estado, seja por motivos ideológicos, políticos ou técnicos (Thomas, Pinheiro, 2012, p.12).

De acordo com “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, elaborado pela Rede PENSSAN (2022), 15,5% da população (33,1 milhões de pessoas) encontra-se em situação de fome, indicando que 14 milhões de brasileiros foram transportados para tal condição em um ano. O estudo ainda aponta que a insegurança alimentar é maior na zona rural, em domicílios chefiados por mulheres, pessoas

pretas, indígenas, quilombolas e camponeses. De acordo com a pesquisa, tal cenário indica um preocupante recrudescimento da insegurança alimentar em uma parcela considerável da população brasileira, iniciado pela crise econômica e a desestruturação de instituições e políticas públicas nacionais, desde 2016, e acentuado pela pandemia de Covid-19 e pela relutante persistência de opções governamentais negligentes, lastreadas pelo falso conflito criado entre as questões econômicas e de saúde (PENSSAN, 2022, p.14).

O direito à alimentação deve ser considerado em duas vertentes: uma de natureza negativa, que consiste no direito de exigir do Estado que se abstenha de qualquer ato que prejudique alimentação saudável e adequada; e outra, de natureza positiva, que significa prestações estatais do Poder Público visando garantir alimentação saudável e adequada a todas as pessoas. Destarte, todos os poderes são responsáveis em garantir o direito à alimentação. Mesmo o Poder Judiciário que possui atribuição específica de legislar, pode ser provocado a obrigar os gestores das políticas públicas a promoverem ações essenciais à sua realização (Thomas, Pinheiro, 2012, p.11). Nesse contexto, o Poder Judiciário, em todas suas instâncias, vem se deparando com um volume cada vez maior de ações judiciais individuais e coletivas que versam sobre o direito à alimentação e à SAN, não podendo, portanto, se abster de atuar e julgar esses casos, sob alegação de ser incompetente e inerte para solucionar tais questões.

O presente trabalho tem como objetivo principal a realização de uma revisão bibliográfica, de caráter exploratório, sobre a origem e evolução histórica do DHAA, bem como a concepção de segurança alimentar e nutricional, no contexto brasileiro, tendo como base autores como Belik (2003), Albuquerque (2009), Ambrosi, Grisotti (2022), Maluf (2006), Siqueira (2014), entre outros.

2. 1. Da origem e evolução do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) à concepção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): o caso brasileiro

A história da alimentação mundial é marcada pelo receio de escassez de alimentos e desigualdade na distribuição de terras. As pessoas abandonaram sua vida nômade, confiando nos caprichos da natureza para encontrar comida e, mesmo na pré-história, começaram a apreciar a relação entre o solo e a semente, o que deu início ao processo de utilização e manipulação da natureza (Aguilar, Padrão, 2022, p. 120). A alimentação era um ato ordinário e natural, fruto do trabalho de pesca, da caça, da coleta de frutos e plantação destinada à subsistência do próprio ser humano e da coletividade. Porém, com a evolução das sociedades e do modo de produção capitalista, houve a divisão social e técnica do trabalho que transformou esse ato natural em um processo mercantil, inserindo o alimento no

ambiente de trocas (Gamba, Montal, 2010, p. 16). Comer, ao longo da história, migrou de um sentido de subsistência e de um aspecto de interação social para uma nova dimensão, que é a do alimento como produto no mercado de consumo (Squeff, D'Aquino, 2022, p. 15).

Sobre o processo histórico da transformação do alimento em mercadoria:

a restrição aos direitos de utilização dos alimentos provenientes das florestas, as guerras religiosas e as grandes crises dos cereais foram alguns dos eventos que contribuíram para o agravamento e a propagação da fome. O desapossamento dos camponeses das propriedades rurais, apropriadas por nobres e burgueses, aos poucos transformou a agricultura de subsistência em uma agricultura de mercado, aumentando a subnutrição entre os camponeses que representavam quase 90% da população europeia. Apenas no final do século XIX, o problema começou a ser amenizado com a adoção de novas tecnologias e formas de cultivo, aliadas à revolução nos transportes dos insumos, à produção de novos alimentos, ao desenvolvimento de técnicas de conservação e da indústria alimentar, que impulsionariam a produção e o abastecimento de alimentos. Em pouco tempo, no entanto, estrangulamentos de ordem econômica limitaram o consumo alimentar dos trabalhadores ante a escassez e os altos preços praticados na comercialização dos alimentos. Os alimentos até então cultivados para a subsistência das famílias, no século seguinte, passam a ser uma mercadoria muito disputada e lucrativa. (Aguilar; Padrão, 2022, p. 127)

Por conta deste mesmo fenômeno, é que hoje enormes corporações transnacionais de alimentos, com seu marketing agressivo e minimamente regulado de produtos pouco ou nada saudáveis, são as grandes responsáveis pelo ambiente alimentar em que o consumo de produtos ultraprocessados encontra-se normalizado. Em diversos países, incluindo o Brasil, as refeições tradicionais, compostas por alimentos, e os sistemas alimentares tradicionais foram progressivamente substituídos por produtos prontos para o consumo, energeticamente densos, ricos em gorduras, açúcar ou sal, fabricados por essas corporações e vendidos no mundo todo (Lima, 2014, p.19).

De qualquer forma, o direito à alimentação, em especial, ganhou relevância e destaque após a Segunda Grande Guerra, em razão do quadro de fome e subnutrição que assolou a maior parte do mundo.

Posteriormente, reivindicado por inúmeros movimentos sociais em benefício da promoção dos direitos humanos, o direito à alimentação conseguiu a sua primeira positivação, com repercussão internacional, em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando foi incluído, de maneira bastante tímida, em seu artigo XXV, como uma das facetas de um padrão de vida adequado (Araújo, 2020, p.18). Tal disposição foi reiterada, em 1966, pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Resolução 2200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em seu art. 11.31, que acresceu:

§ 2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.
2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

No campo do direito humano:

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada”, em uma perspectiva ampliada e internacional, tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas (ONU) em dezembro de 1966. A inclusão do Direito Humano à Alimentação Adequada no PIDESC, após dez longos anos de sistemáticos debates, indica os conflitos para sua efetivação. O documento final demorou a encontrar consenso entre os países que participavam de sua elaboração, uma vez que diferentes atores buscavam se apropriar e atribuir sentidos diversos ao DHAA. O Pacto entra em vigor na ordem internacional apenas em janeiro de 1976 e é ratificado pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo n. 226, de 12 de dezembro de 1991, quase três décadas após a adoção do Pacto. (Aguiar, Padrão 2022, p. 128).

Por algumas décadas seguintes, a segurança alimentar (e não o direito à alimentação) foi a principal pauta no discurso público. Posteriormente, tal direito só voltou a receber atenção quando pesquisas realizadas na década de 1980 indicaram que a insegurança alimentar dos indivíduos era principalmente um resultado da pobreza e da falta de acesso ao alimento e não da sua disponibilidade no mercado (Paiva *et al.*, 2019, p.14).

Em 1953, concomitante à criação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), em sua VII Sessão de Conferência, em novembro do mesmo ano, surgia o conceito de segurança alimentar. Inicialmente, o conceito continha o viés produtivista, desta forma, estava atrelado ao aumento da produtividade de alimentos e armazenamento de quantidades suficientes com o objetivo de combater a fome e a desnutrição.

Ao longo do tempo, a comunidade internacional concluiu que o aumento da produtividade no setor agrícola não era suficiente para erradicar a fome. Ficou claro que os alimentos podem estar disponíveis, mas as populações podem não ter acesso a eles; seja por falta de renda, por conflitos internos, por desvios ou por ações de monopólios corporativos (Alem *et al.*, 2015, p.18).

Após constatar que o aumento da produtividade ocorreu, principalmente após a revolução agrícola, e que a fome não se extinguiu, o conceito de segurança alimentar foi alongado para que tivesse condições de continuidade de uso em um novo momento histórico (Alem *et al.*, 2015, p.19). Sendo assim, após 1980 o conceito de segurança alimentar evolui de forma a garantir, além da produção e armazenamento, a distribuição e acesso aos alimentos, de forma a superar as limitações conceituais.

Logo depois, em 1983, foi necessária mais uma ampliação na definição de segurança alimentar, de forma que a FAO acresceu mais dois componentes: a oferta adequada e estável de alimentos. Por sua vez, nos anos 1990, o conceito de segurança passa a incluir questões de qualidade sanitária biológica, nutricional e cultural dos alimentos.

Em 1996, com a realização da Cúpula Mundial de Alimentação (Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação), houve a inserção de aspectos como a miséria e violência no debate da segurança alimentar, o que transformou o conceito de uma questão econômica de produtividade para uma questão de direito humano aos alimentos, relacionado com a preocupação à autodeterminação do indivíduo, a sua vida e dignidade (Di Cesare, De Oliveira, 2017, p17).

Foi também durante a Cúpula Mundial da Alimentação que o DHAA voltou a ser especificamente debatido no cenário global. Os Estados-Membros encomendaram junto ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão fiscalizatório do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), um Comentário Geral (CG) que tivesse como objetivo elencar as principais questões relacionadas ao direito à alimentação adequada. Dessa maneira, em 1999, o Comitê explicitou o conteúdo normativo desse direito no CG nº 12 dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Paiva *et al.*, 2019, p.14).

O Comentário Geral número 12 (ONU, 1999) visava unificar, no cenário internacional, o conceito e os elementos do direito à alimentação previstos no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966); identificar as questões importantes para o direito à alimentação adequada; determinar a situação prevalente nos países que se preocupam com esse direito; e, detectar os obstáculos que impedem a efetivação do seu conteúdo (Araújo, 2020, p.17).

A elaboração do Comentário Geral no 12 foi um marco importante que colaborou com a delimitação do conteúdo do DHAA e das medidas que devem ser tomadas para a sua implementação (Siqueira *et al.*, 2014, p.19). Tal documento, influenciado pelo estudo do jurista Asbjorn Eide, o primeiro relator da ONU sobre o Direito à Alimentação e que defendia a ideia

de que os direitos sociais demandam prestações positivas por parte do Estado (Fernandes Farias do Val, 2019, p.13), possui contornos emblemáticos.

O comentário 12,

esse documento transformou-se em um marco para as organizações de direitos humanos e um norte para toda a comunidade internacional. O comentário 12 insiste na necessidade e na obrigação que todos os Estados têm em “respeitar, proteger e realizar o direito”. O documento coloca expressamente em seu parágrafo 15 “...sempre que um indivíduo ou grupo é incapaz, por razões além de seu controle, de usufruir do direito à alimentação adequada com recursos à sua disposição, os Estados teriam a obrigação de realizar (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas”. Portanto, o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade, mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade. Vale lembrar também que o conceito de segurança alimentar continua em aberto e também está em discussão. Mais recentemente, já se fala também em soberania e sustentabilidade alimentar. (Belik, 2003, p. 14).

Da leitura do CG n. 12, (Albuquerque, 2009, p. 897) extrai duas contribuições: i) o reconhecimento da garantia e consecução dos direitos como uma obrigação do Estado; ii) a relação do direito humano à alimentação adequada com o conceito mais amplo de segurança alimentar, pois a sua realização não é somente relacionada ao fornecimento do alimento, ostentando assim uma dimensão muito mais ampla que engloba outros direitos, especialmente quando se leva em conta que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados.

Temos, por fim, a Agenda 2030, o novo acordo pactuado pelos Estados-membros das Nações Unidas, em setembro de 2015, que traça diretrizes e metas para o processo de desenvolvimento global para os próximos 15 anos, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. Dentre os 17 objetivos, um deles se refere especificamente a SAN (ODS 2) e outro específico à Saúde (ODS 3), que se interrelacionam com o objetivo específico da segurança alimentar. Acerca do tema:

talvez não seja coincidência que os dois ODS sejam consecutivos na Agenda, uma vez que têm fortes relações causais. São oito metas para o ODS SAN, duas que se referem à fome e a desnutrição e seis mais diretamente relacionadas à produção e comercialização de alimentos. Três das metas do ODS Saúde se referem ainda às três metas da agenda dos ODM (redução da mortalidade infantil; melhoria da saúde materna; combate ao HIV-AIDS, malária e tuberculose) e as outras seis a: doenças não-transmissíveis e promoção da saúde mental e bem-estar; prevenção e tratamento do abuso de substâncias aditivas e álcool; acidentes de trânsito; saúde sexual e reprodutiva; cobertura universal de saúde, incluindo o acesso a medicamentos e vacinas; e saúde ambiental. Impossível admitir que este conjunto de metas fragmentadas possa, per si, realizar os objetivos amplos de ‘acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável’ e ‘assegurar vidas saudáveis e bem-estar para todos em todas as idades’. A leitura das metas traçadas para os dois objetivos (SAN e Saúde) mostra que a

maioria delas refere à saúde individual (desnutrição) e a expressão biológica tanto da saúde quanto da desnutrição. Ora, já há muito tempo se reconhece a importância da dimensão coletiva tanto da saúde quanto da nutrição e a necessidade do enfrentamento dos seus determinantes sociais, econômicos e ambientais por meio de ações intersectoriais promotoras da equidade social e sanitária, para o alcance de um ODS Saúde e um ODS SAN, como os propostos na Agenda 2030. A dimensão ‘determinantes sociais da saúde e da SAN’ justifica um exame mais detalhado da relação entre todos os ODS e as metas da saúde e da SAN. Podemos observar que muitos ODS contêm metas relacionadas com saúde e SAN, pois tocam, entre outros assuntos, no desenvolvimento infantil, na questão de gênero, acesso à água de qualidade e saneamento, prevenção de desastres naturais e violência, poluições do ar, do solo e da água e suas influências sobre a saúde e a produção de alimentos. (Fonseca, 2016, p. 24)

Ante o exposto, no cenário mundial, sobre a origem e evolução do direito humano à alimentação adequada e da concepção de segurança alimentar e nutricional, torna-se relevante abordar os temas de segurança alimentar e nutricional.

2.2 O direito humano à alimentação adequada e a concepção de segurança alimentar e nutricional

No contexto brasileiro, o direito à alimentação foi previsto expressamente como direito fundamental social por meio da Emenda Constitucional n. 64/2010. O art. 6.º da Constituição Federal de 1988, com a nova redação dada pela referida emenda, passou a dispor que: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, (...)”.

Segundo (Thomas, Pinheiro 2012, p.14), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) conduziu a campanha nacional pela inclusão da alimentação na CF/88 e obteve o apoio e a participação de entidades civis, movimentos sociais, órgãos públicos, empresas, organizações não governamentais, personalidades e do povo. Segundo os autores, três audiências públicas foram realizadas com a participação de especialistas na área de alimentação, nutrição, saúde pública e direitos humanos, objetivando a aprovação da Emenda Constitucional nº 64.

Apesar da nova disposição constitucional ter sido adicionada tardiamente, diversas outras normas presentes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente na própria Constituição, já faziam referência ao direito à alimentação como direito fundamental constante na ordem normativa nacional, conforme consta no quadro 1.

Quadro 1 – Referências ao direito humano à alimentação – CF/1988

Art. 1º, inciso III	dispõe sobre a dignidade da pessoa humana e refere-se ao direito à alimentação de forma indireta
Arts. 3º, 23, inciso X e 225	Ao referenciar sobre o direito à alimentação, de forma indireta ao promove o combate à pobreza e defende uma sadia qualidade de vida
Art. 7º, inciso IV	Afirma serem direitos “dos trabalhadores urbanos e rurais (...) VI – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais e básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, (...)”
Art. 208	Define como dever do Estado a garantia do “atendimento ao educando, no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”
Art. 227	É dever da família, do Estado e da sociedade assegurar, com prioridade, o direito à alimentação à criança, ao adolescente e ao jovem

Fonte: (Di Cesare, De Oliveira, 2017, p.18).

Antes mesmo da Emenda Constitucional n. 64/2010, a República Federativa do Brasil, pressionada e pautada justamente por pactos, tratados e compromissos internacionais, realizou diversos eventos e programas e aprovou uma série de instrumentos e políticas, nas quatro últimas décadas, na perspectiva de garantir o DHAA e que acabaram promovendo a formulação de programas e a aprovação de leis com a definição de estratégias para a garantia da segurança alimentar e nutricional e a realização progressiva do mencionado direito (Aguilar, Padrão, 2022, p.17).

Desde a primeira metade do século XX, o país tem investido na construção de instrumentos e programas que repercutem positivamente nas condições da alimentação e nutrição dos brasileiros, como a fixação do salário mínimo em 1936, programas de abastecimento, alimentação escolar, refeitórios para trabalhadores nos anos 1950 e programas de suplementação alimentar nos anos 1970 (Nascimento; Andrade, 2010, p.16).

Com relação especificamente ao salário mínimo, ele garantiu o acesso a uma cesta básica de 12 alimentos, cobrindo as recomendações mínimas de calorias, proteínas, sais minerais e vitaminas, e constitui um precedente histórico em toda a América Latina e em quase todos os países do mundo, representando uma antecipação dos atributos que definiriam mais tarde a segurança alimentar e nutricional no século XXI (Nascimento; Andrade, 2010, p.17).

Entre as décadas de 1950 e 1970, já se discutia muito sobre alimentação e nutrição. As principais temáticas gravitavam em torno de questões como desnutrição, suplementação

alimentar, carências nutricionais, aleitamento materno, alimentação escolar e do trabalhador e, educação nutricional. Nesse período, que vai do Governo Vargas até a Ditadura Militar, as expressões “alimentação saudável” ou “alimentação adequada” não eram tecnicamente adotadas nem sequer mencionadas, sendo o foco principal do debate os gravíssimos quadros de insegurança alimentar que assolavam o país (Paiva *et al.*, 2019, p.18).

Em 1986, durante a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) foi elaborado o relatório da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, o qual mesmo sem as expressões “alimentação saudável” ou “alimentação adequada”, acabou ampliando o debate sobre as questões alimentares e nutricionais no Brasil. Introduziu temáticas como, reforma sanitária e reforma agrária, segurança alimentar e fome, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), direcionando o debate para questões atinentes à produção e à segurança dos alimentos (Paiva *et al.*, 2019, p.18).

Na década de 1990, o relatório final da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA); a publicação do CONSEA sobre a I CNSA (1995) e a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) foram documentos que inauguraram o termo “saudável”, justamente, para caracterizar e definir práticas alimentares, dieta e estilos de vida. Iniciaram o debate acerca das diretrizes do que seria uma alimentação nutricionalmente balanceada e saudável (Paiva *et al.*, 2019, p.18). Somente a partir da III CNSAN, é que os documentos relacionados ao tema de SAN passaram a utilizar a expressão “alimentação adequada e saudável”, com destaque para os seguintes documentos: a PNSAN (2010), o Relatório final da IV CNSAN (2011), o Relatório final da V CNSAN (2015), o I PLANASAN (2012-2015) e o II PLANASAN (Paiva *et al.*, 2019, p.18).

Em 1993, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a segurança alimentar começou a ser tratado como assunto de governo e de também de justiça social. No mesmo ano, foi elaborado o Mapa da Fome pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Malgrado as conquistas obtidas, a luta pelos direitos alimentares enfrentou seu primeiro grande retrocesso, com a extinção do CONSEA em 1995 (Lopes, Matias, 2022, p.18).

Em 1999, no Ministério da Saúde, o DHAA foi incluído como princípio norteador na PNAN. A SAN foi novamente impulsionada com a criação do Programa Fome Zero e a reativação, em 2003, do CONSEA, o qual foi extinto novamente pela Medida Provisória nº 870/2019 e reativado novamente pela Medida Provisória nº 1.154/2023. A importância do Conselho estava justamente na sua composição heterogênea, com 38 representantes da

sociedade civil e 19 ministros de Estado, e na sua atribuição institucional de elaborar propostas e de monitorar iniciativas públicas de SAN, incluindo as ações de regulação (Lopes, Matias, 2022, p.17).

Em 2005 teve início um complexo e intrincado processo de discussão que promoveu a formulação de programas e a aprovação de leis definindo estratégias para a realização progressiva do direito à alimentação. Sendo assim, em meio à construção do direito à alimentação no Brasil, o ano de 2006 destacou-se pela publicação da Lei nº 11.346, conhecida popularmente como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). O art. 1º, da LOSAN, estabelece, além de princípios, diretrizes e objetivos, a composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), importante mecanismo por meio do qual o poder público, juntamente com a sociedade civil, assume a responsabilidade de formular e implementar políticas, planos, programas e ações a fim de assegurar o direito humano à alimentação, orientada por estratégias de segurança alimentar e nutricional (Araújo, 2020, p.17).

O art. 2º da LOSAN estabelece a primordial noção de direito humano à alimentação adequada, definindo-o como um direito fundamental, inerente à dignidade humana e indispensável à efetivação dos demais direitos. No *caput* do artigo, a norma impõe ao poder público o dever de adotar políticas e ações necessárias à promoção, garantia e fiscalização da segurança alimentar e nutricional da população, ressaltando, no §1º, que os referidos programas devem levar em conta as circunstâncias ambientais, culturais, econômicos, regionais e sociais de cada região do país.

O art. 3º da referida Lei, veicula o famigerado conceito de SAN, utilizado no Brasil, o qual é oriundo das conferências nacionais de segurança alimentar e produto da mobilização de organizações da sociedade civil. De acordo com o texto legal, a SAN é conceituada como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, tendo como base as práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Albuquerque, 2009, p. 15).

Por fim, além do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), que representa o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNSAN),

um dos mais importantes documentos estratégicos para a definição e promoção da alimentação adequada é o Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB).

O GAPB é um documento oficial que aborda os princípios e as recomendações de uma alimentação adequada e saudável, configurando-se em um instrumento de apoio às ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no Sistema Único de Saúde (SUS) e em outros setores. Ele constitui uma das principais estratégias para a implementação da diretriz de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável (PAAS), que integra a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), e contribui para o desenvolvimento de planos para promoção e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), pois toma como alicerce o conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN). Este garante o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, respaldado em práticas alimentares que promovam a saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (Ambrossi, Grisotti, 2022, p. 4245).

No Brasil, tendo como base os princípios e as orientações do Guia, o direito à alimentação deve ser entendido como sendo a representação de uma proteção universal a uma alimentação baseada especialmente em alimentos *in natura* ou minimamente processados, saudáveis e nutritivos. Tal alimentação deve vislumbrar a disponibilidade de alimentos sustentáveis, a regularidade do consumo, o ambiente apropriado para a produção, o tempo a ser dedicado, a cultura culinária de cada região do país e o prazer decorrente do ato de comer adequadamente (Araújo, 2020, p.18).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à alimentação deve ser entendido como o direito de cada indivíduo à alimentação adequada, a qual deve levar em conta um conjunto de elementos que garantam o suporte material, econômico e social para uma alimentação adequada, suficiente, segura e nutritiva, bem como, as características nutricionais individuais que requeiram tratamentos nutricionais especiais e as características culturais de cada região do país.

A alimentação adequada é um direito humano fundamental, inerente à dignidade da pessoa humana e vital para a efetivação dos direitos constitucionais, devendo o poder público adotar políticas e medidas necessárias à promoção e garantia da alimentação e nutrição, preservando a segurança da população. O direito à alimentação, como outros direitos sociais, opera por meio de políticas públicas. O desenvolvimento dessas políticas e a alocação de

recursos orçamentários adequados são fundamentais para o efetivo exercício desse direito pelo poder público.

Com a organização e os investimentos adequados, o Brasil obteve bons resultados e conseguiu combater a fome, o que permitiu sair do Mapa da Fome em 2014. Mesmo com os inúmeros movimentos sociais, políticos e jurídicos conduzidos nas três últimas décadas voltados para a construção do DHAA no país, cortes e rearranjos institucionais inadequados e mal pensados, somados à crise econômica agravada pela pandemia de Covid-19, ocasionaram um recrudescimento da insegurança alimentar no país, conduzindo o país novamente ao Mapa da Fome, mesmo com um setor de produção agrícola pujante e recordista em produção.

O tema do presente trabalho é de particular importância para estudiosos e profissionais de diversos campos do conhecimento, como saúde, ciências sociais, agrárias, econômicas, administração e direito. No cenário brasileiro de crescente insegurança alimentar, os gestores públicos e institucionais, os representantes dos três poderes, os estudiosos e profissionais de diversas áreas e a população em geral devem novamente conjugar esforços e definir estratégias e políticas públicas assertivas capazes de garantir o DHAA nos termos definidos em atos normativos nacionais e internacionais.

REFERÊNCIAS

II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: **II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN**. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. (Análise; 1) PDF

AGUIAR, Odaleia Barbosa de e PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2022, n. 143 [Acessado 6 Janeiro 2023], pp. 121-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.274>>.

ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Revista de Nutrição**, v. 22, p. 895-903, 2009.

ALEM, Daniel et al. Segurança alimentar e soberania alimentar: construção e desenvolvimento de atributos. **XX Encontro Nacional de Economia Política**, 2015.

ALMEIDA, Carlos Alberto Policiano e FERNANDES, Geórgia de Castro. “A importância do porcionamento na alimentação balanceada. **International Journal of Nutrology** 04 (2011): 018-023.

AMBROSI, Claudia e GRISOTTI, Márcia. O Guia Alimentar para População Brasileira (GAPB): uma análise à luz da teoria social. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. 2022, v. 27,

n. 11, pp. 4243-4251. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-812320222711.06552022>>.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituição/Emendas/Emc/emc86.htm.

BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm.

BRASIL. **Guia alimentar para a população brasileira**: promovendo a alimentação saudável. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional** (LOSAN). 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. Challenges and perspectives for the promotion of adequate and healthy food in Brazil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2015, v. 31, n. 1, pp. 07-09. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311XPE010115>>.

DI CESARE, Paula Paschoal; DE OLIVEIRA, Solange. 3. Os direitos à educação e à alimentação adequada como determinantes sociais da saúde. **Revista de Direito**, v. 2017, p. 03-14, 2017.

FERNANDES FARIAS DO VAL, Danielle. O direito à informação como um requisito para a satisfação do direito à alimentação adequada. **Direito em Movimento**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 200-231, jun. 2019. ISSN 2238-7110. Disponível em: <<https://emerj.jus.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/108>>.

FONSECA, Luiz Eduardo. **A saúde, a segurança alimentar e nutricional e os ODS 2030**. 2016.

FONTOLAN, Maria Vitória; FERRAREZE, Rafael Bozzo; SIGNOR, Alteviri; LIMA, Romilda de Souza. ODS 2: fome zero e agricultura sustentável no contexto rural. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 29, n. 00, p. e022004, 2022. DOI: 10.20396/san.v29i00.8665666. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8665666>.

GAMBA, Juliana Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. O direito humano à alimentação adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 11, n. 95, p. 52-81, 2010.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. ComiDHAA de verdade para todos: desafios para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no cenário de crises no Brasil. **Saúde e Sociedade** [online]. 2022, v. 31, n. 2], e210370pt. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-12902022210370pt>>.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva, CERVATO-MANCUSO, Ana Maria e BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**

[online]. 2019, v. 24, n. 9, pp. 3369-3394. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017>>.

LIMA, Francine Cruz de Cerqueira. **Comunicação na promoção da alimentação saudável via rótulos: uma análise dos discursos**. 2014. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LOPES, Érica Valente; MATIAS, João Luís Nogueira. As más escolhas alimentares como impedimento à efetivação do direito humano à alimentação adequada. **Revista de**

MALUF, Renato S. Segurança alimentar e fome no Brasil–10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Ceresan, Relatórios Técnicos**, n. 2, 2006.

NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia L. Sousa de. Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania? **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 62, n. 4, p. 34-38, Oct. 2010. <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400012&lng=en&nrm=iso>.

OLIVEIRA, Anieli de Fátima. de Fátima.; DIAS, Ana. Débora. Cordeiro.; ARAÚJO, Débora. Gomes. de Sousa.; SILVA, Edvânia. Medeiros. da; SILVA, Ian. Marlon. Farias. e; GOMES, Livia. Morgana. de Freitas. A importância da alimentação saudável e estado nutricional adequado frente a pandemia de Covid-19 / The importance of healthy eating and adequate nutritional status in the face of the Covid-19 pandemic. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 6, n. 9, p. 66464–66473, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n9-181. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/16336>. Acesso em: 3 jan. 2023.

PAIVA, Janaína Braga de et al. A confluência entre o “adequado” e o “saudável”: análise da instituição da noção de alimentação adequada e saudável nas políticas públicas do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2019, v. 35, n. 8, e00250318. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00250318>>.

United Nations. CESCR General Comment n. 12: **The Right To Adequate Food** (Art. 11). Adopted at the Twentieth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 12 May, 1999. New York: United Nations; 1999.