



Noviembre 2019 - ISSN: 1988-7833

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

FOOD AND NUTRITION SECURITY: THE RIGHT TO FOOD IN BRAZIL

Jadson Sirqueira Silva¹
Lessi Inês Farias Pinheiro²
Marcelo Inácio Ferreira Ferraz³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jadson Sirqueira Silva, Lessi Inês Farias Pinheiro y Marcelo Inácio Ferreira Ferraz (2019): "Segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação no Brasil", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (noviembre 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccs/2019/11/seguranca-alimentar-nutricional.html>

Resumo:

O direito à alimentação faz parte de um conjunto de previsões atinentes aos direitos fundamentais do ser humano, associado ao direito à vida, à saúde, ao lazer, à educação, à cultura e ao desenvolvimento social. O escopo deste artigo é apresentar as previsões legais e normativas sobre segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil, as quais estão concentradas tanto em leis específicas ou dispersas em normas que instituem políticas públicas setoriais diversas.

Palavras-chave: direitos; alimentação; política pública

Abstract:

The right to food is part of a set of provisions relating to the fundamental rights of the human being, associated with the right to life, health, leisure, education, culture and social development. The scope of this article is to present the legal and normative predictions on food and nutritional security (SAN) in Brazil, which are concentrated either in specific laws or dispersed in norms that institute diverse public sector policies.

Keywords: rights; food; public policy

1. INTRODUÇÃO

Em seu primeiro dia de governo, Jair Bolsonaro promulgou a Medida Provisória nº 870, a qual retira atribuições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A Medida esvaziou o Conselho de caráter consultivo, cuja competência institucional era apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de segurança alimentar e

¹ Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: jadsonsilva1982@gmail.com

² Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Docente nível Pleno do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: lifpinheiro@uesc.br

³ Doutor em Estatística e Experimentação Agropecuária pela Universidade Federal de Lavras (1998) e doutorado em Estatística e Experimentação Agropecuária pela Universidade Federal de Lavras. Professor Titular do Departamento de Ciências Exatas e Tecnológicas (DCET) da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) Email: mfferraz@uesc.br

nutricional, transferido suas atribuições para o Ministério da Cidadania. As reações foram imediatas, uma vez que “o CONSEA contribuiu para a concepção e/ou o aprimoramento de políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil” (CASTRO, 2019 p. 1). A medida representa um retrocesso, diante do processo de garantia de direito à alimentação iniciado na segunda metade do século XX o Brasil e intensificado na primeira década do século XXI.

Até meados da década de 1970, a questão alimentar estava quase que exclusivamente ligada à capacidade da produção agrícola. Essa concepção fortaleceu o argumento da indústria química na defesa da Revolução Verde, com a promessa de que acabaria com a fome e desnutrição através do aumento significativo da produção de alimentos, com utilização maciça de insumos químicos, como fertilizantes e agrotóxicos (MALUF *et al*, 2001).

Nos últimos 70 anos, a oferta per capita de comida quase duplicou e, mesmo com o recuo de cerca de 40% do número de pessoas que passavam fome, este flagelo ainda atinge aproximadamente 10% da população mundial. A coexistência da fome e da abundância de alimentos revelam enormes desafios a serem enfrentados para equalizar a distribuição e o acesso aos alimentos produzidos, os quais extrapolam as questões agrícolas (SILVA, 2015).

Atualmente, há um consenso que a fome é causada em grande parte por questões políticas (BETTO, 2003; CASTRO, 1984). Conflitos armados e graves instabilidades políticas contribuem para a elevação dos índices de fome numa determinada região. Sen (2000), ao reforçar este entendimento, afirma não terem existido fomes coletivas em nenhuma das democracias efetivas, em toda a história do mundo, seja em sociedades economicamente ricas, seja nas relativamente pobres. Conforme aponta o International Food Policy Research Institute, os países com os maiores índices de fome são República Centro-Africana, Chade e Zâmbia, todos os três enfrentam longos períodos de conflitos armados (IFPRI, 2014).

No âmbito internacional, a fome, é tratada como assunto de extrema importância, inclusive, passando a ser um dos temas prioritário das Organizações das Nações Unidas (ONU), consubstanciado no primeiro objetivo do milênio, a erradicação da fome e da miséria (ONU, 2015). Ademais, a alimentação adequada é um direito humano básico, reconhecido por diversas legislações mundiais, inclusive em âmbito internacional, tal como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (UNESCO, 1998; BRASIL, 1992). Silva (2015) defende ser necessário que as nações firmem acordos efetivos que compartilhem a conta global de combate à fome e à pobreza extrema, inclusive ante a consciência cada vez mais crescente da necessidade de um desenvolvimento mais equitativo e que adote formas de produção menos destrutivas.

Nesta perspectiva, o objetivo deste artigo é apresentar um levantamento da previsão normativa e mecanismos da legislação brasileira que asseguram o acesso à alimentação⁴. A discussão traz, enquanto abordagem metodológica, uma análise descritiva das previsões legais e

⁴ Este estudo faz parte da pesquisa que resultou na dissertação “Insegurança Alimentar e Nutricional no Semiárido brasileiro” defendida em 2018, no Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas da Universidade Estadual de Sant Cruz (UESC).

normativas que tratam do direito à alimentação no Brasil, realizada através de pesquisa documental nos textos legais e normativas federais que tratam do tema, além da Constituição Federal.

O artigo está dividido em quatro subtítulos. Após esta introdução é apresentada uma breve discussão sobre o direito humano à alimentação e a seguir são apresentados os dispositivos legais atinentes ao direito à alimentação previstos na legislação brasileira. Finalmente, são apresentadas as conclusões.

2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

A alimentação adequada é direito humano básico e um bem jurídico inalienável (MANIGLIA, 2009; PIOVESAN, 2013). Os direitos humanos são heterogêneos por natureza. Um direito que é considerado fundamental em um lugar, não o é necessariamente em outro, consistindo num desafio a ser enfrentado ao protegê-los, pois os mesmos variam de sociedade para sociedade. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, pode-se falar em valores comuns aceitos pela sociedade mundial e, portanto, a proteção aos direitos humanos deixou de ser apenas problema filosófico ou moral e passou a ser também problema jurídico, resultando em direitos e deveres previstos na norma internacional.

Piovesan (2013) complementa que a proteção internacional dos direitos humanos confere aos indivíduos direitos e obrigações diretamente no plano internacional, sem qualquer necessidade de vinculação nacional. A temática referente aos direitos humanos consagrou-se definitivamente no âmbito global a partir da Conferência de Viena, realizada de 14 a 25 de junho de 1993. Foi a segunda conferência mundial realizada após o fim da Guerra Fria. Apesar de seus preceitos fundamentais já estarem vigentes desde a DUDH, a aprovação da sua redação não se deu de maneira fácil.

A Declaração de Viena representou a consolidação definitiva do caráter universal dos direitos humanos, tendo em vista que diversas nações não ocidentais propugnaram condicionar a sua aceitabilidade à realidade normativa interna dos seus respectivos sistemas. Alves (1993) lembra o fato de que muitos países asiáticos e africanos não participaram da DUDH, pois, à época, ainda eram colônias e, portanto, perante a Assembléia Geral da ONU, não haviam se obrigado formalmente a respeitar os direitos humanos.

Segundo Montal e Gamba (2009), a Declaração de Viena além de reafirmar a universalidade dos direitos humanos, estipulando que toda a pessoa os tem em decorrência da condição humana, veio também a consagrar: a irrenunciabilidade, porquanto não se permite renunciá-los, ainda que a pessoa o faça deliberadamente; a inalienabilidade, pois não se pode transferi-los ou negociá-los; a imprescritibilidade, não é possível perdê-los pelo desuso; e o inter-relacionamento desses direitos com os demais direitos nacionais e internacionais.

Entretanto, os direitos humanos não devem ser entendidos simplesmente como uma lista de benesses. Em vez disso, devem ser considerados como “um conjunto de condições, incluindo a ordem jurídica e a garantia de possibilidades que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana” (DALLARI, 1998, p. 12).

Maniglia (2009) argumenta que o direito à alimentação deve ser entendido como muito mais do que comer para sobreviver. Segundo a autora, o ato de alimentar-se abrange todo um contexto

cultural. No passado o ser humano trabalhava para conseguir alimentos necessários para si. Após a fase das trocas, aprofundou-se o capitalismo e hoje, o ato de alimentação depende de complexos mecanismos, desde as decisões de produtores capitalistas até o papel de intervenção do Estado. A ideia de segurança alimentar está inserida no contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas, cabendo aos Estados o dever de garantir o direito à alimentação suficiente e saudável a todos os seus cidadãos (VALENTE, 2002).

O direito humano à alimentação somente se torna uma premissa verdadeira quando todos os homens e mulheres possuem acesso a alimentos adequados e em quantidade suficiente para manutenção e reprodução da vida, compreendida em toda a sua complexidade biológica, social e imaterial. Por isso, explica Lisboa (2013, p. 164), “é necessário que o ser humano esteja livre da fome”, seja ela resultado da má nutrição ou da privação total ou parcial de comida.

De acordo com as Organizações das Nações Unidas (ONU, 1999), os Estados, ao se comprometerem com a segurança alimentar de seus cidadãos, devem garantir o acesso econômico e físico aos alimentos, ou seja, deve-se garantir, além da disponibilidade de alimentos, que os custos financeiros para a aquisição de comida não comprometam o acesso a outras necessidades básicas. Cabe também aos Estados não tomar medidas que bloqueiem o acesso das pessoas a alimentos, bem como impedir que indivíduos ou empresas o façam. Há uma questão ética a ser observada, que a questão alimentar nunca deveria ser usada como instrumento de pressão política e econômica (MANIGLIA, 2009).

Desse modo, deve o Estado se envolver proativamente em ações que fortaleçam o acesso das pessoas aos recursos necessários para aquisição dos meios de vida. Além disso, sempre que algum indivíduo se encontrar involuntariamente incapaz de usufruir o direito à alimentação saudável, tem o Estado o dever de provê-lo diretamente, inclusive em situações de calamidades naturais, quebra de produção, desemprego, etc. (MANIGLIA, 2009; BURITY *et al*, 2010).

A forma como os Estados atuam na erradicação da fome não pode ser interpretada como política populista ou benesse dos órgãos governamentais, pois o direito à alimentação é uma garantia internacionalmente reconhecida. Portanto, políticas públicas devem ser implantadas a fim de eliminar o risco da fome, atuando nas áreas que se fizerem necessárias para tal solução. Por isso, conhecer os principais fatores que conduzem a situações de insegurança alimentar é crucial para a atuação do Estado e da sociedade em geral em prol da garantia alimentar de toda a sua população. Dessa forma, podem-se evitar abusos e desvios de dinheiro público e o uso dos pobres como meio para desonestidades de políticos mal-intencionados (MANIGLIA, 2009).

A Figura 01 apresenta os determinantes da SAN. Neste contexto dos determinantes múltiplos intersetoriais em três níveis, junto com os condicionantes político-econômicos mundial, das políticas econômicas, sociais e assistenciais e das políticas agrícolas e ambientais, o direito à alimentação faz parte dos determinantes de primeiro nível ou macrosocioeconômicos da SAN.



Figura 01 - Variáveis do modelo de determinantes múltiplos e intersetoriais da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em três níveis

Fonte: Adaptação de Kepple e Segall-Corrêa (2011)

Os dois outros níveis referem-se aos determinantes regionais/locais e domiciliares (KEPPLE, 2014; SEGALL-CORRÊA, 2004). Não obstante, ressalta-se que não há hierarquia entre os três níveis, pois tratam-se apenas de escalas espaciais de concepção dos determinantes da SAN, iniciando deste o plano internacional/nacional até o nível domiciliar – familiar e individual.

Todavia, há uma grande diferença entre a previsão normativa – constitucional ou legal – do direito à alimentação como direito fundamental e a garantia efetiva de tal direito. Ainda que se proclamem repetida e solenemente os direitos fundamentais do ser humano em instituições internacionais e nos parlamentos nacionais, continua a existir uma parcela considerável da humanidade que não os possuem de fato, pois

[...] uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente. A linguagem dos direitos tem indubitavelmente uma grande função prática, que é emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos que demandam para si e para os outros a satisfação de novos carecimentos materiais e morais; mas ela se torna enganadora se obscurecer ou ocultar a

diferença entre o direito reivindicado e o direito reconhecido e protegido (BOBBIO, 2004, p. 11).

Por isso, uma vez prevista a garantia alimentar como direito humano fundamental, a sua satisfação depende de ações concretas da sociedade e do Estado muito além da normatização do direito. Caso contrário, a previsão legal não passaria de um mero engodo quanto à garantia de SAN, pois a sua concretização exige um conjunto de ações e decisões estrategicamente encabeçadas pelo Estado e repercutidas em todo conjunto social.

3. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

Inicialmente, há que se ressaltar que os direitos e deveres dos brasileiros são fruto de leis e normativas federais, especialmente àquelas que se originam diretamente da Constituição Federal. Além disso, as regras de origem internacional, estadual e municipal, somente possuem legitimidade se corresponderem ao menos a uma previsão normativa no âmbito federal. Dessa maneira, os direitos e deveres existentes no Brasil são basicamente os mesmos em toda extensão do território nacional. Assim, as análises sobre o direito à alimentação no Brasil devem partir do âmbito nacional, inclusive analisando-se os preceitos gerais das políticas públicas que dele derivam. Portanto, o que se nota entre os diversos territórios brasileiros, independentemente de qual critério seja utilizado para delimitá-lo, são diferenças entre a aplicabilidade das ações de garantia da SAN e seus resultados concretos.

As exceções se fazem quanto às estratégias utilizadas para cada território, tendo em vista a tentativa de melhor adaptá-las ao contexto regional, a exemplo das ações emergenciais de combate a fome em razão de desastres naturais, especialmente as ocorrências de secas prolongadas no semiárido brasileiro. Todavia, tais nuances não alteram a essência das normas que garantem o direito à alimentação saudável e regular no Brasil.

O direito à alimentação no Brasil está previsto explicitamente na Constituição Federal de 1988 como um direito social, portanto um direito humano de segunda geração. No meio jurídico brasileiro, é comum tratar os direitos humanos como sinônimo de direitos fundamentais, conforme a própria terminologia adotada pela constituição. Contudo, a previsão do direito à alimentação só passou a constar no texto constitucional em 4 de fevereiro de 2010, após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 64.

A discussão nacional que resultou na promulgação pelo Congresso Nacional da EC nº 64 representou um grande avanço brasileiro na afirmação da garantia alimentar como direito inerente ao ser humano. Através da representação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais, órgãos públicos, entidades privadas e organizações não governamentais se mobilizaram na luta pela inclusão do direito à alimentação no texto constitucional. O Estado brasileiro já havia assinado diversos documentos internacionais comprometendo-se a buscar a satisfação alimentar de sua população, em especial a DUDH. Os tratados internacionais sobre direitos humanos já haviam se equiparado às normas constitucionais internas desde dezembro de 2004, por força da Emenda Constitucional nº 45. Ainda assim, tal equiparação depende de forma especial de aprovação no Senado Federal e na Câmara

dos Deputados, conforme dispõe o Artigo 5º, §3º do texto constitucional⁵. Desde então, apenas o Decreto nº 6.949/2009, que dispõe sobre direitos das pessoas com deficiência, entrou no ordenamento jurídico interno utilizando-se desta regra.

Todavia, para que os tratados e os acordos internacionais integrem o arcabouço normativo interno e produzam efeitos na ordem jurídica brasileira, é necessário que normas internas os ratifiquem (REZEK, 2014). Não obstante os instrumentos normativos internacionais subscritos pelo Brasil serem ratificados costumeiramente sem maiores contratempos, o Direito brasileiro ainda carecia de uma lei interna sobre o direito à alimentação, cuja ideia se originasse da própria sociedade brasileira, marcada tragicamente pelo flagelo da insegurança alimentar.

Anterior à EC nº 64, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 já dispunha a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano. Entretanto, as leis sobre o tema teriam maior força vinculante sobre as diversas instituições públicas e privadas se sua existência decorresse de uma imposição constitucional. Este entendimento fica mais evidente quando se necessita atuação do Poder Judiciário para garantir um direito, pois o relevo constitucional confere-lhe prerrogativas para impor aos cofres públicos a satisfação social daquele direito, sem que isso infrinja a harmonia entre os poderes no estado democrático (FUX, 2007).

O direito humano à alimentação adequada já subjazia no texto constitucional de 1988, implícito no princípio da dignidade da pessoa humana, princípio-motriz de todos os direitos fundamentais e fundamento da república brasileira (LENZA, 2012). Além disso, conforme Lisboa (2013), tal direito já estava implícito em outros dispositivos constitucionais, a exemplo dos direitos à saúde, ao salário mínimo, à assistência social, à educação, à alimentação escolar, à reforma agrária, ao direito à vida. Não obstante, a explicitação do direito à alimentação no texto constitucional reforçaria a garantia alimentar como direito social e capacitaria o cidadão a exigir que este direito seja garantido pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário.

Desse modo, o CONSEA, reunido em plenária em 11 de março de 2009, concluiu pela necessidade de que o direito à segurança alimentar passasse a constar explicitamente no texto constitucional brasileiro, deliberando, então, sobre o lançamento de uma campanha nacional em apoio à Proposta de Emenda Constitucional nº 047/2003, que no futuro seria convertida na EC nº 64. Com isso, foi criado um grande movimento de repercussão nacional em torno do tema. Dentre as razões apontadas estavam o fortalecimento das políticas públicas alimentares e o não retrocesso do direito à alimentação, uma vez que o Estado brasileiro o adotaria com o devido relevo constitucional (CONSEA, 2009).

Ademais, uma vez expresso no texto constitucional, os três poderes da República passam a ser obrigados a envidar o máximo de esforços para garantir a satisfação ao direito à segurança alimentar, inclusive, qualquer omissão neste sentido passaria a ser considerada inconstitucional,

⁵ Art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988: “*Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais*”.

reforçando a capacidade de exigir da Administração Pública e do Poder Judiciário a efetivação deste direito.

Por conta disto, em 04 de fevereiro de 2010, o direito à alimentação adequada passou a compor explicitamente o texto constitucional, passando a figurar formalmente no rol de prestações materiais prometidas pela sociedade, atendendo à principal característica do constitucionalismo social, expressado pela positivação e concretização de um catálogo de direitos fundamentais e pelo desenvolvimento da justiça distributiva (LENZA, 2012).

A partir de então, as políticas de promoção à alimentação adequada tiveram um reforço capaz de dar maior relevo no meio jurídico e social, possibilitando mais claramente o exercício da cidadania, a adequação do corpo normativo brasileiro às questões de SAN, inclusive pela via da prestação jurisdicional, além de abrir espaço para a construção conjunta de políticas de desenvolvimento socioeconômico focadas também na alimentação da população.

Todavia, mesmo presente no texto constitucional, a política de segurança alimentar possui pouca visibilidade política. Não havendo mais nenhum óbice legal que restrinja a exigibilidade da garantia alimentar, as falhas, que porventura existam na condução dos programas sobre SAN, não pode ser atribuída ao campo da legalidade e sim às configurações políticas brasileiras. Uma das razões da falta de empenho político é a pouca produção normativa em torno do tema, inclusive após inserção da SAN no texto constitucional.

Há no Brasil uma profusão de atos normativos, retratando um costume nacional à edição excessiva de normas, tendo a impressionante média de 555 normas por dia, calculando-se desde a promulgação da Constituição de 1988, incluindo leis, decretos, portarias, resoluções, etc, federais, estaduais, distritais e municipais. Somente na esfera federal, foram 23 normas por dia útil durante o mesmo período (AMARAL *et al*, 2014).

Assim, a escassez de atos normativos relativos à SAN pode revelar um certo desinteresse da classe política sobre o tema. As informações do site do CONSEA, sintetizadas na Quadro 1, apresentam a relação dos atos normativos editados pelo governo federal após a promulgação da EC nº 64, de 04/02/2010.

Dos atos normativos, destaca-se o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que criou o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Todavia, há questionamentos acerca da fragilidade dos contornos normativos do SISAN, pois a pouca exigibilidade, repete dispositivos já apresentados pela LOSAN, sem qualquer acréscimo normativo e que deveriam ser regulamentados por lei ordinária específica, dando maior peso às suas obrigações.

Quadro 1 - Atos normativos sobre SAN, editados pelo governo federal após o advento da EC nº 64 em 2010.

Ato normativo	Descrição básica
Resolução nº 1, de 4 de maio de 2010	Cria a comissão responsável por elaborar o relatório sobre a realização do direito humano à alimentação adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.
Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.
Resolução nº 03, de 24 de novembro 2010	Institui Comitê Técnico para recomendações ao Pleno Ministerial sobre a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Resolução nº 05, de 30 de dezembro de 2010	Institui Comitê Técnico responsável pela coordenação do processo de elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em atendimento ao estabelecido nos art. 18 e art. 22 do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 - CT4.
Resolução nº 06, de 18 de maio de 2011	Institui Comitê Técnico responsável pela coordenação das ações do Governo Federal no que se refere ao acompanhamento e apresentação de propostas ao Projeto de Lei do Senado nº 51/2008, que institui a Política Nacional de Abastecimento, além de sistematizar as contribuições já acumuladas, visando à elaboração de texto para eventual decisão de encaminhamento de substitutivo ao referido Projeto de Lei - CT5.
Resolução nº 07, de 9 de junho de 2011	Institui Comitê Técnico responsável pela elaboração do Plano Intersectorial para Prevenção e Controle da Obesidade - CT6
Resolução nº 08, de 1º de setembro de 2011	Institui Comitê Técnico - CT7 com as atribuições de definir critérios e processo para a escolha de delegados no Governo Federal para participação na conferência; definir metodologia, programação e cronograma de atividades mobilizadoras e de preparação dos delegados; definir proposta de metodologia, temário e conteúdos para a Oficina dos Gestores Públicos prevista na programação da conferência, entre outras.
Resolução nº 09, de 13 de dezembro de 2011.	Dispõe sobre os procedimentos e conteúdo dos termos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
Resolução nº 1, de 30 de abril de 2012	Institui o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PlanSAN 2012/2015.
Decreto nº 8.416, de 5 de março de 2015.	Decreto de convocação da 5ª CNSAN
Resolução 1, de 29 de novembro de 2017.	Designação dos representantes das organizações convidadas para participar do Consea, na qualidade de observadores.

Fonte: Elaborada pelo autor com base no CONSEA (2017)

Entretanto, percebe-se que as políticas de SAN também estão presentes nos objetivos de diversos outros programas governamentais, o que permite que a garantia alimentar possa ser perseguida não apenas baseada num único conjunto temático de leis e regulamentos. A Quadro 2 apresenta as principais normas federais que estabelecem programas relacionados à promoção da SAN.

Quadro 2 - Principais normas que instituem programas federais do governo federal, cujos objetivos incluem ações de promoção à Segurança Alimentar e Nutricional.

Ato normativo	Pertinência com a SAN
Estatuto da Terra Lei nº 4.504/1964.	Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.
Sistema Único de Saúde – SUS Lei nº 8.080/1990.	Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete: I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;
Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT Decreto nº 05/1991	Art. 1º A pessoa jurídica poderá deduzir, do Imposto de Renda devido, valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto de Renda sobre a soma das despesas de custeio realizadas, no período-base, em Programas de Alimentação do Trabalhador, previamente aprovados pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social - MTPS, nos termos deste regulamento.
Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS Lei nº 8.742/1993.	Art. 2º A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: [...] e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.
Programa Comunidade Solidária Decreto nº 1.366/1995.	Art. 1º O Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, tem por objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza.
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF Decreto nº 1.946/1996	Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.
Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Lei nº 10.696/2003.	Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades: I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;
Programa Bolsa Família – PBF Decreto nº 5.209/2004.	Art. 4º Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

	<p>são:</p> <p>I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;</p> <p>II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;</p> <p>III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;</p> <p>IV - combater a pobreza.</p>
<p>Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE Lei nº 11.947/2009.</p>	<p>Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:</p> <p>I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;</p> <p>II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;</p>

Fonte: Dados da pesquisa

Ainda que fosse desejável a existência de um conjunto normativo único a tratar sobre SAN, a própria natureza da intersectorialidade da garantia alimentar conduz o legislador a prevê-la em diversas leis. Por isso, a grande questão que se impõe no âmbito político-jurídico não é a escassez de leis específicas sobre SAN ou a profusão dispersa a tratam setorialmente. O que se deve perquirir é se há instrumentos legais que garantam ao cidadão a efetividade do seu direito à alimentação adequada (LISBOA, 2013).

Trata-se, portanto, da previsão normativa dos instrumentos de exigibilidade, sejam eles administrativos, judiciais ou políticos. No âmbito administrativo, é possível exigir dos órgãos públicos responsáveis pela condução dos programas relacionados direta ou indiretamente com a SAN, a exemplo de postos de saúde, unidades de previdência social, etc, que se promova esse direito. Judicialmente, é possível que se recorra ao Poder Judiciário para que determinado órgão público seja compelido a cumprir o comando das leis. Na esfera política, é possível exigir que os agentes políticos priorizem a eficiente pública, o respeito aos princípios constitucionais e a participação social, trabalhando para a elaboração de leis necessárias para a concretização dos direitos humanos.

Por isso, é extremamente importante que os instrumentos de exigibilidade estejam claramente previstos nas leis e que sejam amplamente divulgados os procedimentos e as rotinas necessárias de sua utilização. Igualmente, é imprescindível que se preveja quem são os titulares do direito, como se caracterizam as violações aos programas, quais são as entidades responsáveis pelo cumprimento da obrigação ou da reparação, no caso de já ter havido a violação ao direito, quais são os mecanismos disponíveis para a cobrança de direitos e quem pode exigi-los e como estas obrigações podem ser cobradas (BURITY *et al*, 2010).

Alguns programas relacionados à SAN já trazem razoavelmente previsões atinentes aos instrumentos de exigibilidade do direito à alimentação, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Bolsa Família (PBF). Mesmo assim, tem-se à frente um longo caminho para tornar o direito à alimentação uma realidade para milhões de famílias, pois para

garantir a efetividade do direito à alimentação há desafios a serem enfrentados por toda a sociedade, que incluem problemas históricos e sociais enraizados no seio das sociedades menos desenvolvidas (ALMEIDA, 2010).

São apontados como os principais problemas para efetivação do direito à SAN: a falta de informações sobre direitos e forma de exigí-los; a desconfiança nas instituições em geral e nos instrumentos de proteção de direitos humanos, abordagem não pragmática por parte de entidades da sociedade civil de direitos humanos; desinformação sobre as obrigações das instituições e de seus agentes responsáveis pelas ações práticas dos direitos humanos; ausência de garantia de acesso aos serviços e às instituições públicas; imprecisões no planejamento e na articulação entre as políticas de direitos humanos e SAN; e, a fragilidade dos instrumentos inerentes à exigibilidade de direitos humanos (NASCIMENTO *et al.*, 2009).

Portanto, a promoção do direito à alimentação depende da articulação dos diversos setores da sociedade, buscando soluções dos desafios impostos pelo desenvolvimento parcial da democracia brasileira. Fundamentalmente, é preciso aumentar a capacidade dos titulares de direitos de exigir, fortalecer os instrumentos e instituições de exigibilidade e promover a construção de competência continuada da máquina estatal (BURITY *et al.*, 2010). Para isso, além das ações de promoção de cidadania, priorização da educação e fomento à cultura, o Estado deve adotar alguns passos fundamentais como: assumir compromissos para a realização dos direitos humanos; estabelecer e divulgar termos de referência com definição clara das atribuições e obrigações para a realização dos direitos humanos; divulgar informações para os titulares sobre seus direitos e para os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos; criar condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e mecanismos eficazes para punição dos agentes públicos responsáveis por violações dos preceitos de direitos humanos, seja por ação ou por omissão (LISBOA, 2013).

Como se observa, a SAN já se encontra prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda que muitas de suas ações estejam dispersas por inúmeros instrumentos normativos, isto se deve à natureza intersetorial e multidisciplinar intrínseca à garantia alimentar, o que não gera nenhum prejuízo formal à exigibilidade do direito. Todavia, entre a previsão normativa e a efetivação dos direitos humanos, há um longo caminho a percorrer, notadamente na sociedade brasileira, cuja trajetória foi marcada pela alta concentração de renda, pouca escolarização, altos índices de desemprego e baixos salários.

O desafio não está no campo jurídico-legal do direito à alimentação adequada, mas sim nos instrumentos que o converta em realidade para milhões de cidadãos brasileiros que convivem diuturnamente com a insegurança alimentar, sendo-lhes negados direitos intrínsecos à sobrevivência, à saúde, à liberdade e à vida.

4. CONCLUSÃO

O direito humano à alimentação é uma realidade institucional já construída e amplamente presente no contexto social brasileiro, inclusive com a previsão normativa de diversos mecanismos que visam assegurar o acesso à alimentação e aos demais direitos inerentes ao ser humano. Esta constatação responde ao segundo objetivo específico desta dissertação.

A percepção da fome e da insegurança alimentar, como um problema social de relevância política, foi construído ao longo de muitos anos, muito em decorrência dos graves problemas sociais que afligiram a sociedade brasileira desde os momentos iniciais de sua formação. A erradicação da fome e a garantia de segurança alimentar constituem-se como um objetivo fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988, que também elenca o direito à alimentação como um direito social.

O desafio não está no campo jurídico-legal do direito à alimentação adequada, mas sim nos instrumentos que o converta em realidade para milhões de cidadãos brasileiros que convivem diuturnamente com a insegurança alimentar, sendo-lhes negados direitos intrínsecos à sobrevivência, à saúde, à liberdade e à vida.

REFERÊNCIAS

AMARAL, G. L. do, OLENIKE, J. E., AMARAL, L. M. F. do, YAZBEK, C. L. **Quantidade de normas editadas no Brasil: 29 anos da Constituição Federal de 1988**. Curitiba/PR: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2014.

ALMEIDA, D. L. de. **Alimentação adequada como direito fundamental: desafios para garantir a efetivação**. Revista Internacional de Direito e Cidadania. n.º 8, p. 55-70, out/2010.

ALVES, J. A. L. **O significado político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos**. Revista Brasileira de Política Internacional, n. 2, ano 36, 1993. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8555/7293>> Acesso em: 01 ago. 2017.

BETTO, F. **A fome como questão política**. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 53-61, Agosto de 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 7ª reimpressão Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de Julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm> Acesso em 20 fev.

BURITY, V.; FRANCESCHINI, T.; VALENTE, F.; RECINE, E.; LEÃO, M.; CARVALHO, M. F. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CASADO FILHO, N. **Direitos humanos e fundamentais**. Coleção saberes do Direito, nº 57. São Paulo. Saraiva, 2012.

CASTRO, I. R. R. de **A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição**. Caderno de. Saúde Pública vol.35 nº.2. Rio de Janeiro: 2019

CASTRO, J. A. de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro, pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – CONSEA. **A importância da inserção do direito à alimentação no artigo 6º da Constituição Federal.** Brasília/DF, 2009. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/documentos/a-importancia-da-insercao-do-direito-a-alimentacao-no-artigo-6o-da-constituicao-federal>> Acesso em 25 jul. 2017.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FUX, L. **Recurso Especial 753565/MS – 2005/0086585-2.** Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Turma. Superior Tribunal de Justiça. Data do Julgamento 27/03/2007. Diário da Justiça 28/05/2007. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8931450/recurso-especial-resp-753565-ms-2005-0086585-2/inteiro-teor-14098004?ref=juris-tabs#>>. Acesso em 25 jul. 2017.

GAMBA, J. C. M.; MONTAL, Z. M. C. **Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional.** Londrina: Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 30, n. 1, p. 53-70, jan./jun. 2009.

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI). **Global Hunger Index: The Challenge of Hidden Hunger.** Bonn / Washington, D.C. / Dublin, October 2014. Disponível em <<http://www.ipaf.ufv.br/wp-content/uploads/GLOBAL-HUNGER-INDEX-20141.pdf>> Acesso em 20 fev. 2017

KEPPLE, A. W. **Segurança Alimentar e Nutricional: conceito, dimensões e monitoramento.** In FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília, 2014.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado.** 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

LISBOA, R. C. **Direito humano à alimentação adequada.** Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. Número 21, 2/2013. Outubro de 2013. Belo Horizonte/MG. pág. 162-171. Disponível em <<http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1464>> Acesso em 28 jul. 2017.

MALUF, R. S.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. **Caderno Segurança Alimentar,** 2001. Disponível em <http://ideiasnamesa.unb.br/upload/bibliotecaldeias/1391606568Caderno_Seguranca_Alimentar.pdf> Acesso em: 17 fev. 2017.

MANIGLIA, E. **As Interfaces do Direito Agrário e dos Direitos Humanos e a Segurança Alimentar.** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MONTAL, Z. M. C.; GAMBA, J. C. M. **O Direito Humano à Alimentação Adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro.** Brasília: Revista Jurídica da Presidência. vol. 12, n.º 95, out/jan, 2009/2010.

NASCIMENTO, R. C. do; BOCCHI, C. P.; RECINE, E.; LEÃO, M.; BEGHIN, N.; MALUF, R.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V.; SCHOLZ, V. **Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.** Relatório Técnico. Brasília, Rio de Janeiro: ABRANDH; CERESAN; FAO-RLC/ALCSH, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral Número 12: O direito humano à alimentação.** Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, 1999.

PAULO, V., ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado.** 8º ed. Editora Método. São Paulo, 2012

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

REZEK, J. F. **Direito internacional público**: curso elementar. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, I. W. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; PÉREZ-ESCAMILLA, R.; MARANHA, L. K.; SAMPAIO, M. F. A. **Relatório técnico**: acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. Campinas: Unicamp; 2004

SILVA, J. G. da. **Os ponteiros da ação**. Publicado pelo jornal Valor Econômico. 07/07/2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/artigo-os-ponteiros-da-acao-jose-graziano-da-silva-diretor-geral-da-fao/>> Acesso em: 28 mai. 2017

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANISATION (UNESCO). **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Representação da UNESCO no Brasil. Brasília, 1998. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2017.

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002.