

## **DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL: GARANTIAS CONSTITUCIONAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA VIDA DIGNA**

*Human and Fundamental Right to Adequate Food in Brazil: constitutional guarantees and public policies for a dignified life.*

Andrei Ferreira Fredes<sup>1</sup> 

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidad de Granada (Espanha) e pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil). Professor de Direito Constitucional e Hermenêutica Jurídica. Advogado no Ferreira Fredes Advogados Associados. [Ferreirafredes.adv@gmail.com](mailto:Ferreirafredes.adv@gmail.com)

### **RESUMO**

Alimentação Adequada origina-se de um desdobramento da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana, Segurança Alimentar é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidades suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, respeitando as diversidades culturais, e realizando-se em bases sustentáveis do ponto de vista socioeconômico e agroecológico. A partir deste conceito o presente artigo apresenta os principais desenvolvimentos no plano legislativo e constitucional acerca do direito à alimentação adequada, e visa também alcançar as dimensões de sua eficácia, através de políticas públicas e programas sociais voltados para a efetivação deste direito.

**Palavras-Chave:** Segurança Alimentar, Direitos Sociais, Eficácia.

### **ABSTRACT**

Adequate Food origins from a development of the protection of life and the dignity of the human person, Food Safety is the fulfillment of the right of everyone to regular and permanent access to quality food, in enough quantities, without compromising the access to others essential needs, based on healthy food practices, respecting cultural diversity, and realizing itself in sustainable needs from the socioeconomic, agricultural and ecological points of view. From this concept this article presents the main development of the right to adequate feeding within legislative and constitutional fields, and also aims to achieve the dimensions of its effectiveness, by means of public politics and social programs directed to the effectuation of this right.

**Keywords:** Food Safety, Social Rights, Efficacy.

## **1 INTRODUÇÃO**

A garantia de liberdades individuais não mais significava um alcance dos anseios da população e dos objetivos dos Estados a partir do século XIX, sendo assim, apontam-se momentos embrionários de menção à direitos sociais em Constituições da época (SARLET, 2012, p. 47), contudo tais direitos só vieram a efetivamente se consagrar no século XX, especialmente após a segunda guerra mundial, em inúmeras Constituições nacionais, bem como em pactos internacionais de grande importância, como a própria Declaração Universal dos Direitos do Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Os Direitos Sociais caracterizam-se por serem direitos que demandam uma prestação estatal para sua concretização, tomados de uma predominante dimensão positiva para sua fruição, e tendo como norte a realização de uma verdadeira igualdade material (BONAVIDES, 1997, p. 518). Desta forma Celso Lafer vai dizer que estes são os direitos de “participar do bem-estar social” (LAFER, 1991, p. 127), ou seja, se apresentam como pré-requisitos para a fruição de outros direitos, e, portanto, como fundamentais para o alcance da dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, dentre os principais Direitos Sociais encontramos a saúde, a educação, a previdência, o trabalho e a moradia, dentre outros presentes no Art. 6º e em demais dispositivos da atual Constituição Federal, e, evidentemente, o direito à alimentação (BRASIL, 2020). Contudo a menção expressa da alimentação na Carta Magna brasileira só veio a ocorrer em 2010, por advento da Emenda Constitucional nº 64 que introduziu formalmente este direito ao texto constitucional, o que não significa que a proteção iniciou-se apenas com a introdução formal do termo ao texto da Carta, deve-se destacar que a alimentação adequada já era defendida constitucionalmente a partir de demais direitos, além dos já mencionais como saúde e previdência, também outros como o direito ao salário mínimo, à reforma agrária e à alimentação escolar eram, e continuam sendo, formas de pleitear um direito à alimentação adequada, bem como da indissolúvel relação entre alimentação e dignidade da pessoa humana.

Na legislação infraconstitucional brasileira o direito à alimentação adequada já vem sendo trabalhado de diversas formas pelas últimas 2 décadas, em 1993 foi formado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) que veio a realizar a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994 onde foi consolidado o entendimento de Segurança Alimentar englobando as dimensões de alimentação e nutrição incluídas no conceito proposto, entretanto o CONSEA foi

extinto em 1995, o que veio a prejudicar o avanço e consolidação da política de garantia de alimentação adequada plena (MACEDO, 2009).

Em 1999 foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição que tem como propósito o acesso e produção de uma alimentação de qualidade, a promoção de práticas alimentares saudáveis, a prevenção e o controle de distúrbios nutricionais, tudo através da criação de uma política abrangente de segurança alimentar e nutricional (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2020).

Em 2003 o Governo Federal deu início ao programa denominado Fome Zero tendo como objetivo o enfrentamento da fome e da miséria, tendo como eixos o acesso aos alimentos, o fortalecimento da agricultura familiar, a geração de renda e articulação, mobilização e controle social. No ano seguinte o CONSEA foi reinstituído realizando no mesmo ano a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as próximas conferências viriam a se realizar em 2007, 2011 e, por fim, em 2015.

Em 2006 importante mecanismo veio a integrar a proteção do direito à alimentação adequada no Brasil, trata-se da aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), lei 11.346/2006, a partir da qual foi criado o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sistema composto pelo conjunto de entidades públicas e privadas afetas à segurança alimentar, buscando garantir coordenação, articulação e cooperação entre estes diversos níveis na busca da efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A seguir analisar-se-á com maior detalhamento cada um destes órgãos, bem como a legislação pertinente, a fim de aprofundar o conhecimento acerca da efetividade de um Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

## **2 O DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

O Direito Humano à Alimentação Adequada se encontra plasmado nos principais diplomas internacionais humanitários do século XX, iniciando pela Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, dispondo acerca do direito à alimentação como imprescindível para o alcance de um padrão de vida que garantia a si e a sua família saúde e bem-estar (NAÇÕES UNIDAS, 2020).

Em 1966 o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais ampliou a proteção, ao reafirmar, em primeiro lugar, a necessidade de uma alimentação adequada para que se alcance um nível de vida adequado para todos, determina que os Estados tomem medidas

efetivas na busca da realização deste direito, impõe o reconhecimento de que todos possuem o direito fundamental de estarem protegidos contra a fome, devendo haver medidas individuais e de cooperação internacional que busquem a melhoria de métodos de produção de alimentos, através da troca de técnicas e conhecimentos científicos entre os países, bem como através da difusão de princípios de educação nutricional e aperfeiçoamento e reforma de regimes agrários<sup>1</sup>.

A partir da entrada em vigor do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais em 1976 entende-se que aqueles Estados-partes que ratificaram o tratado possuem a obrigação de garantir um mínimo essencial no que se refere ao direito à alimentação, devendo esta ser suficiente, segura e nutricionalmente adequada, de forma a erradicar a fome (CONTI, PIOVESAN, 2007, p 33).

No Brasil o PIDESC foi ratificado apenas em 1992, entretanto aponta-se que no momento da ratificação deste Pacto pouco se alterou na dinâmica brasileira quanto a erradicação da fome e a garantia de um direito humano à alimentação adequada, uma vez que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por fortes políticas neoliberais, sobretudo orientadas pelo Consenso de Washington, que reuniu os sete países mais ricos bem como os vinte maiores bancos internacionais, onde foram determinadas medidas econômicas voltadas para a reforma e estabilização de economias emergentes. Tais medidas tinham como objetivo a redução do Estado, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal visando eliminar o déficit público, reforma tributária e abertura de mercado, o que na prática levou à diversas políticas de privatização presenciadas na década de 1990 no Brasil. Flávia Piovesan aponta que tal agenda neoliberal levou ao aprofundamento da desigualdade social brasileira, limitando a efetividade de um Direito Humano à Alimentação Adequada (PIOVESAN, 2012, p. 504 – 505).

---

<sup>1</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais**. Artigo 11  
§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. §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. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)  
Acessado em: 22 de maio de 2020.

Isabelle Chehab entende que, apesar da falta de políticas estatais voltadas para a garantia deste direito na década de 90, houve uma forte participação de organizações não-governamentais na busca de um desenvolvimento e reconhecimento da alimentação adequada como direito humano e fundamental, notadamente na realização da Cúpula Mundial de Alimentação em 1996, onde mais de mil organizadores participaram ativamente do fórum de organizações não-governamentais visando garantir um reconhecimento do direito à alimentação, o que resultou na Declaração da Cúpula Mundial da Alimentação, assinada por chefes de estado e governo que reafirmaram o compromisso de garantir a todos o acesso seguro aos alimentos e a alimentação nutritiva, visando enfim extinguir a fome (CHEHAB, 2009).

Em 1999 as Nações Unidas elaboraram o Comentário Geral n. 12, que trata da interpretação do Direito Humano à Alimentação Adequada conforme elaborado pelo PIDESC em seu artigo 11 (já referenciado na nota 11), tal interpretação é fundamental para que se determine o conteúdo normativo de tal direito, delimitando de forma mais precisa seus elementos e o significado e os meios de garanti-los, com o seguinte teor;

Conteúdo normativo do artigo 11, parágrafos 1 e 2. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não. (NAÇÕES UNIDAS, 2020)

Irio Luiz Conti menciona que além da necessária garantia de acesso físico e econômico de forma permanente e livre aos alimentos adequados e suficientes estes também devem guardar conformidade com as tradições culturais da população atendida, se forma assegurar a saúde física e mental imprescindíveis para uma vida digna (CONTI, 2013, p. 139).

O próximo passo, a ser dado em 2002, foi a decisão da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura de criar um grupo interdisciplinar e intergovernamental para a elaboração de diretrizes a fim de alcançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada, tal esforço resultou na publicação em 2004 das Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação Adequada, tal documento visou sistematizar diversos aspectos inerentes a realização deste direito, estabelecendo, dentre outras, diretrizes para que haja acesso aos bens e recursos alimentícios, para a proteção do consumidor, bem como para a educação alimentar e

também para o avanço na elaboração jurídica por parte dos Estados membros, através da constitucionalização e elaboração de diplomas legislativos pertinentes.

No caso brasileiro a constitucionalização com menção específica da alimentação como direito social fundamental veio apenas em 2010 com a aprovação da Emenda Constitucional 64 que alterou o Art. 6º da Carta de 1988, entretanto a doutrina já era uníssona em admitir a existência de um direito fundamental à alimentação adequada no rol pátrio, em primeiro lugar pela íntima relação que há entre alimentação e o principal pilar do Estado Social e Democrático de Direito que é a Dignidade da Pessoa Humana (LOPES, 2001), tal relação já havia sido exposta até mesmo pela legislação infraconstitucional pátria uma vez que a lei que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006, já apresentava em seu Art. 2º que “A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal” (SISAN, 2006).

Além disso, conforme mencionado anteriormente, em 1992 o Brasil já havia ratificado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, e, por força do Art. 5º §2º os direitos expressos em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte integram o rol de direitos fundamentais, apesar da polêmica sobre a hierarquia que os tratados que não seguiram o procedimento do §3º do mesmo artigo (que foi inserido em 2004 pela EC45), que é o caso do PIDESC, grande parte da doutrina sempre se manifestou a favor de uma constitucionalidade material dos direitos neles contidos, menciona-se neste sentido Flávia Piovesan (2010, p. 43 – 110), Valério de Oliveira Mazzuoli (2005, p. 303 – 329), Ingo Wolfgang Sarlet (2013, p. 101 – 109), Francisco Rezek (2011, p. 132 – 133), Celso Lafer (2005, p. 14 – 18). Em sentido diferente posicionou-se o STF quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466.343, onde firmou a posição de supralegalidade do Pacto de San Jose da Costa Rica em caso sobre a possibilidade de prisão do depositário infiel (STF, 2002). Porém a discussão é totalmente inócua para a afirmação da fundamentalidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, pois conforme já referido ele atualmente encontra-se formalmente constitucionalizado a partir de sua inserção do Art. 6º da Constituição Federal.

Entretanto a afirmação de formalidade Constitucional do direito à alimentação não é o único argumento para demonstrar a fundamentalidade deste direito, conforme exposto a própria afetação da dignidade da pessoa humana em caso de privação de alimentação já conduz a um entendimento de fundamentalidade da garantia de alimentação adequada, e também pelo teor de outros direitos que tornam-se inviabilizados caso o direito à alimentação não seja respeitado,

como é o caso do direito à saúde, à previdência social, à reforma agrária e o próprio direito à vida, que não pode ser entendido como um mínimo de manutenção de funções vitais, e sim como um ideal de vida digna que permita o pleno desenvolvimento da personalidade, o qual não poderá se dar sem a efetivação de um direito à alimentação adequada. Esta efetivação, mesmo que possa ser imediatamente alcançada por força do Art. 5º §1, frequentemente se obtém pela legislação infraconstitucional e políticas públicas que serão analisadas a seguir.

### **3 EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o primeiro momento de consolidação de um direito à alimentação adequada se deu com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar em 1993, composto por representantes do Estado e da Sociedade Civil era uma inovadora proposta de união de esforços para combater o problema da fome no país (MACEDO, 2009, p. 38). Um ano após a criação do CONSEA, em julho de 1994, realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar tendo em vista o reconhecimento do agravamento da fome e da miséria no país (MALUF; MENEZES; VALENTE, 1996, p. 66-88), e como resultado foi consolidado o conceito amplo de segurança alimentar onde não se limita ao fornecimento de alimentos em quantidade apropriada, mas inclui-se a importância do acesso universal aos alimentos, levando em consideração seu aspecto nutricional, e as questões relativas à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico. Além disso a partir da Conferência resultaram documentos apresentando condições e requisitos para a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que viria a ser elaborada apenas em 1998 e aprovada no ano seguinte.

A proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar esboçada em 1994 já apresentava a vinculação estreita entre alimentação adequada e direitos sociais e consolidação da cidadania, seus principais objetivos traziam as noções de ampliar o acesso à alimentação e reduzir do seu peso no orçamento das famílias, garantir a saúde, nutrição e alimentação de grupos vulneráveis, bem como a melhoria de tecnologias de produção, conservação e transporte de alimentos e a educação quanto a práticas alimentares e estilos de vida saudáveis (COSTA; PASQUAL, 2020).

Infelizmente a extinção do CONSEA em 1995 impediu que houvesse uma continuidade do trabalho iniciado em 1993, desta forma a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) veio a ser aprovada apenas em 1999, e posteriormente atualizada em 2003, quando



trouxe significativo avanço em termos de políticas públicas para a efetivação de um Direito Humano à Alimentação e a Segurança Alimentar e Nutricional. Tal política orienta-se pelas seguintes diretrizes:

1. Estímulo a ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos.
2. Garantia da segurança e qualidade dos alimentos.
3. Monitoramento da situação alimentar e nutricional.
4. Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis.
5. Prevenção e controle dos distúrbios e doenças nutricionais.
6. Promoção do desenvolvimento de linhas de investigação.
7. Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos em saúde e nutrição. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2003)

Em relação às ações intersetoriais a Política Nacional de Alimentação e Nutrição determina que o Ministério da Saúde, detentor de informações sobre dados epidemiológicos acerca de aspectos favoráveis e desfavoráveis da nutrição e alimentação e nutrição deve compartilhar essas informações com outros setores do governo e da sociedade civil, tal diretriz reconhece que o conhecimento necessário para que haja uma alimentação e nutrição de qualidade advém da área da saúde, mas a sua aplicação requisita a operação de setores diversos, como o trabalho ou agricultura.

A garantia da segurança e qualidade dos alimentos aponta para a importância das ações de vigilância sanitária sobre produtos alimentícios e prestações de serviços de alimentação. Isto é fundamental para se guardar o valor nutritivo dos alimentos, uma vez que processos de produção, processamento e armazenamento devem ser corretamente obedecidos para que se mantenha os valores nutritivos e a alimentação adequada realmente alcançada. Essa diretriz prevê medidas executivas, como a alocação de recursos para a infraestrutura do SUS realizar a fiscalização necessária, e também medidas legislativas, como a atualização da legislação nacional sobre alimentos, com atenção para avanços tecnológicos como as biotecnologias.

A diretriz de monitoramento da situação alimentar e nutricional traz como enfoque a ampliação e aperfeiçoamento do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), o que consiste em melhorar o sistema de coleta de informações para a elaboração de políticas públicas, uma vez que apenas com o diagnóstico descritivo e analítico da situação alimentar da população brasileira que será possível conhecer realmente a natureza e magnitude dos problemas, e portanto elaborar políticas específicas para grupos geograficamente ou socialmente necessitados de exatas carências alimentares ou nutritivas(SISVAN, 2020). Isto é fundamental uma vez que evidentemente as proporções continentais do Brasil podem requisitar políticas específicas para suprir necessidades na região norte e outras na região sul, e também ao cruzar com outros dados, como a idade, condição de gestante, etc, o que somente poderá ser alcançado através da ampliação e aprimoramento do sistema de informação.



A promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis possui um caráter preventivo importantíssimo, através da socialização do conhecimento tenta buscar uma redução da desnutrição, por exemplo, através da informação sobre a importância do aleitamento materno, e, por outro lado, buscando evitar a obesidade e seus efeitos nocivos, através da exposição de alimentos de baixo valor nutritivo e também da promoção de atividades físicas para a população. Também será necessário dar atenção a prevenção de doenças, como a diabetes, ou a adoção de hábitos apropriados por seus portadores, com a finalidade de evitar o agravamento de suas patologias. Aqui também se evidencia a necessidade de ações intersetoriais na parte legislativa, uma vez que deve haver um controle sobre a publicidade de gêneros alimentícios, especificamente aqueles direcionados às crianças, e também em relação a legislação trabalhista a fim de garantir a possibilidade de amamentação das trabalhadoras.

Sobre a prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e das doenças associadas à nutrição e alimentação faz-se necessário primeiro o reconhecimento de quais são medidas específicas que se relacionam com a nutrição e quais são intervenções convencionais de saúde, e, em seguida, a persecução de prevenção e de soluções para problemas de desnutrição, de obesidade e de aquisição de doenças crônicas. Para as crianças são direcionadas políticas específicas visando combater as principais carências nutritivas, como anemias por deficiência de ferro e distúrbios produzidos pela deficiência de iodo.

A implementação das demais diretrizes necessita da formação de um conhecimento sobre problemas gerais e específicos para indicar as soluções adequadas, sendo assim a diretriz de promoção de linhas de investigação trabalhar para a garantia de um direito humano a alimentação adequada a partir do aporte oferecido pelas pesquisas desenvolvidas. Deve haver estudos de caráter social ou geográfico, que apontem as necessidades e deficiências alimentícias de populações específicas, mas também estudos econômicos que apresentem o custo-benefício dos programas lançados e pesquisas antropológicas ou etnográficas buscando resgatar alimentos tradicionalmente valorizados, que muitas vezes oferecem valores nutritivos maiores por menor custo do que produtos globalizados.

A última diretriz diz respeito ao desenvolvimento e capacitação de recursos humanos para todas as áreas afetadas pela própria Política Nacional de Alimentação e Nutrição, devendo assim haver coordenação com o Ministério da Educação a fim de adequar todos os cursos da área da saúde e de proporcionar uma educação continuada visando formar pessoal de qualidade e quantidade necessária para preenchimento de vagas de responsabilidade dos três níveis do Estado.

Após a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição o primeiro grande programa de governo com o objetivo de atender as determinações desta política foi o programa Fome Zero<sup>2</sup>, tendo início no final de 2003 o programa tinha como objetivo assegurar universalmente o acesso aos alimentos, e apresentava como seus quatro eixos os seguintes pontos: acesso aos alimentos; fortalecimento da agricultura familiar; geração de renda; e articulação, mobilização e controle social (MACEDO, 2009, p. 40).

Em 2004 o CONSEA foi reinstituído com a missão de retomar e ampliar o debate acerca da segurança alimentar, e em setembro de 2006 foi aprovada a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Este diploma significou profundo avanço no arcabouço jurídico de proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme exposto anteriormente a previsão constitucional do direito à alimentação só viria a se dar expressamente em 2010, porém a inerente relação entre alimentação e dignidade já se encontrava expressa no Art. 2 da LOSAN.

Também cumpre-se destacar que a LOSAN possibilitou a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que, nos termos do Art. 1 da lei, é o sistema “por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada” (LOSAN).

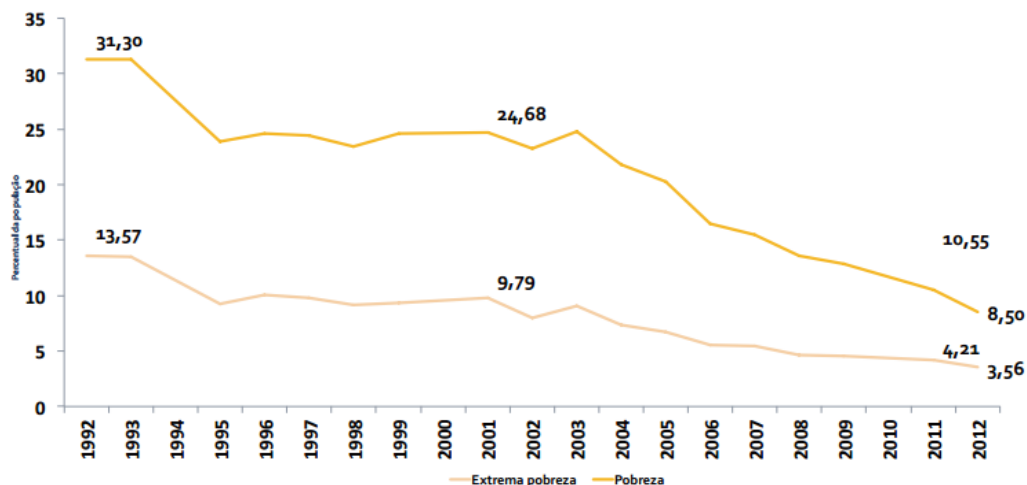
Tendo completado 10 anos o programa Fome Zero e demais iniciativas do governo brasileiro foram avaliadas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e, em geral, os resultados foram positivos, tendo sido possível perceber um considerável êxito nas ações e estratégias brasileiras para eliminar a insegurança alimentar, colocando o Brasil em posição de destaque mundial no combate a fome.

O relatório apresenta diversos indicadores demonstrando como se deu este avanço, em primeiro lugar devido à redução da pobreza e da miséria muitos puderam sair de uma situação de insegurança alimentar que levava a fome e desnutrição.

---

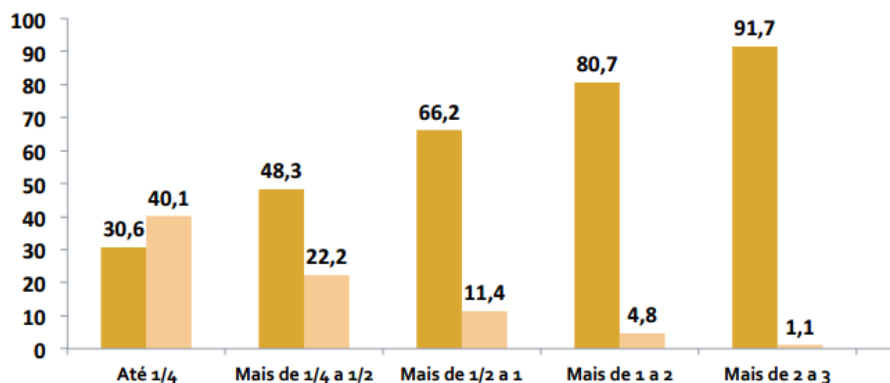
<sup>2</sup> O Programa Fome Zero se dividiu em inúmeros programas, sejam de amplo alcance ou de direcionamento específico, sendo eles os seguintes: Bolsa Família; Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Distribuição de Cestas de Alimentos para Grupos Populacionais Específicos; Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudável; Rede de Equipamentos Públicos e Serviços de Alimentação e Nutrição – Redesan; Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan; Promoção de Aleitamento Materno e de Práticas Alimentares Adequadas na Infância; Programas Nacionais de Suplementação de Vitamina A e Ferro.

**FIGURA 09:** EVOLUÇÃO DA POBREZA E EXTREMA POBREZA NO BRASIL 1992-2012, SEGUNDO PROPORÇÃO DE POBRES EXTREMAMENTE POBRES.



O gráfico acima (Figura 9) apresenta uma redução da proporção da população em situação de pobreza de 24,6% em 2002 para 8,5% em 2012, e de extrema pobreza de 9,7% para 3,56% no mesmo período. Obviamente pobreza e insegurança alimentar estão intimamente ligadas já que a elevação na renda permite acesso aos alimentos em maior quantidade, qualidade e variedade, a FAO aponta que entre os domicílios que se encontram na faixa de extrema pobreza (equivalente à 1/4 de salário mínimo por pessoa) há uma prevalência de insegurança alimentar grave ou moderada de 40%, enquanto ao superar esta faixa para a de 1/2 salário mínimo por pessoa a insegurança já passa a atingir apenas 20%, progredindo assim sucessivamente, até aqueles que recebem mais de 2 salários mínimos onde apenas 1,1% não conseguem alcançar o Direito Humano à Alimentação Adequada (FAO, p. 60 – 63). Estes dados encontram-se na figura abaixo:

**FIGURA 13:** PROPORÇÃO (%) DE DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR, E DE INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA E GRAVE, SEGUNDO FAIXAS DE RENDIMENTO MÉDIO PER CAPITA – BRASIL, 2009.

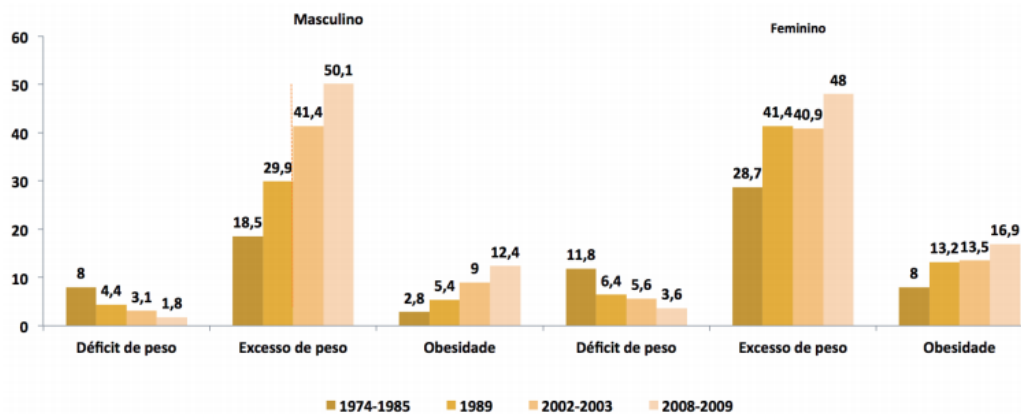


Entretanto, conforme já exposto ao elaborar as diversas dimensões da segurança alimentar não é apenas a carência de alimentos que deve ser evitada, além disso deve se priorizar políticas de educação e de estilos de vida saudável a fim de evitar doenças crônicas, como a diabetes, e demais problemas de obesidade. Neste sentido o relatório de 2014 da FAO aponta que houve uma piora quanto a qualidade dos alimentos tanto entre os mais pobres quanto os mais ricos, o consumo de arroz e feijão por exemplo diminuiu de 2002 para 2009, enquanto o consumo de balas, doces, biscoitos e refrigerantes aumentou, e as tendências prejudiciais atingem principalmente as crianças, com os seguintes dados:

Uma análise de dados da PNDS 2006-2007 revelou consumo diário muito abaixo do recomendado para vários alimentos saudáveis. Entre as crianças com idade de 6 a 59 meses, apenas 12,7% consumiram diariamente verduras de folhas, 21,8% consumiram legumes diariamente e apenas 24,6% consumiram carne todos os dias. Quase 42% consumiam frutas menos de 4 vezes por semana. O consumo de alimentos menos saudáveis, por outro lado, foi alto. Quase a metade comia biscoitos e bolachas diariamente, 15,9% consumia salgadinhos de pacote mais de quatro vezes por semana, e um terço consumia refrigerante mais de quatro vezes por semana. (FAO, 2020, p. 65)

Tal tendência evidentemente é alarmante e precisa ser endereçada para que os ganhos em renda não se tornem perdas futuras através de doenças, o gráfico seguinte evidencia o agravamento desta questão:

**FIGURA 16:** PREVALÊNCIA DE DÉFICIT DE PESO, EXCESSO DE PESO E OBESIDADE NA POPULAÇÃO COM 20 OU MAIS ANOS DE IDADE, POR SEXO, BRASIL – PERÍODOS 1974-75, 1989, 2002-03 E 2008-09.



Fonte: IBGE, 2010e.

É possível evidenciar que no período entre 2002/2003 e 2008/2009 houve um aumento de 9% dos homens com sobrepeso e 8% das mulheres, bem como de 3% dos casos de obesidade em cada um dos grupos, o que aponta para falhas nos objetivos de educação alimentar, necessitando que haja um maior empenho de políticas públicas neste sentido visando enraizar hábitos de vida saudável na população.

Porém, em síntese, a conclusão do relatório sobre os avanços do Brasil a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada foi boa, a diminuição dos níveis de pobreza levaram a redução do número de pessoas em situação de insegurança alimentar, consequentemente reduzindo muito os níveis de desnutrição e de mortalidade infantil, e este é um caminho que precisa continuar sendo trilhado uma vez que não ainda há cidadãos que não possuem seu direito fundamental à alimentação minimamente atendido, porém deve-se começar a lançar maior atenção também à políticas de educação, prevenção e manutenção de estilos de vida saudáveis, evitando que diversos problemas causados pelo aumento dos níveis de obesidade viriam a causar.

### 3 CONCLUSÃO

O alcance do Direito à Alimentação Adequada no Brasil teve significativa ampliação na última década, do ponto de vista legislativo deve-se destacar aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), lei 11.346 de 2006, que fortaleceu a fundamentalidade do direito em questão, abordou diretrizes para sua concretização e criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Por sua vez em matéria

constitucional a EC Nº 64 trouxe enfim para o rol explícito de direitos sociais a previsão da alimentação como direito fundamental, de eficácia imediata e cláusula pétreia.

Quanto a sua eficácia deste direito também houve avanço considerável com a implementação de diversas políticas públicas e programas sociais e visaram, em primeiro lugar, erradicar a fome no país, dentre eles destaca-se o programa Fome Zero criado em 2003, que posteriormente se desmembrou em diversos outros programas, dentre eles o Bolsa Família, e, conforme dados apontados pelos levantamentos da Nações Unidas veio a diminuir significativamente a insegurança alimentar provocada pela falta de acesso aos alimentos no país, conforme dados já expostos os níveis de pobreza sofreram reduções significativas, de aproximadamente 25% da população abaixo da linha da pobreza em 2002, passou-se para menos de 10% em 2012, da mesma forma a reinstituição do CONSEA também colaborou para uma maior efetividade do Direito à Alimentação Adequada.

Entretanto os mesmos dados apontam que a complexidade inerente a noção de alimentação adequada ainda se encontra longe de ser atendida, principalmente quando novos problemas começam a surgir, uma vez que os níveis de sobrepeso e obesidade também aumentaram significativamente nos últimos anos no Brasil, portanto se faz necessário direcionar esforços também para as dimensões de práticas alimentares saudáveis, através de uma educação e conscientização para o consumo balanceado de gêneros alimentícios que visem garantir uma vida saudável à população. Desta forma aponta-se que aumento na renda e no acesso aos alimentos não pode estar acompanhado de um déficit na educação, caso contrário o Direito à Alimentação Adequada ainda ficará longe de ser satisfeito.

## **REFERÊNCIAS**

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direitos Constitucional**. São Paulo. Malheiros. 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado) Acessado em: 10 de maio de 2020.

BRASIL. Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm) Acessado em: 30 de maio de 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 22.11.2002.

CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. **O direito fundamental à alimentação adequada: contexto histórico, definição e notas sobre a sua fundamentalidade.** In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 69, out 2009. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6603](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6603) . Acesso em: 25 de maio de 2020.

CONTI, Irio Luiz. Interfaces entre direito humano à alimentação adequada, soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar. In: CONTI, Irio Luiz. SCHRODER, Edni Oscar. **Convivência com o semiárido brasileiro: Autonomia e protagonismo social.** Brasília. Editora IABS. 2013. p. 139.

CONTI, Irio Luiz. PIOVESAN, Flávia, **Direito Humano à Alimentação Adequada.** Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2007.

COSTA, Christiane. PASQUAL, Mariana. **Participação e Políticas públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.** Disponível em: [http://www2.fpa.org.br/uploads/participacao\\_e\\_politicas\\_publicas\\_na\\_seguranca\\_alimentar\\_e\\_nutricional.pdf](http://www2.fpa.org.br/uploads/participacao_e_politicas_publicas_na_seguranca_alimentar_e_nutricional.pdf) . Acesso em: 28 de maio de 2020.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos.** São Paulo. Companhia das Letras. 1991.

LAFER, Celso. **A Internacionalização dos Direitos Humanos.** 1º ed. São Paulo. Método. 2005.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar.** Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

MACEDO et al. **A Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.** Revista Simbio-Logias. Botucatu, vol. 2, n.º1, mai, 2009.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco e VALENTE, Flávio L. **Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil.** Revista Cadernos de Debate. v. IV, 1996. p. 66-88.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O novo §3 do artigo 5º da Constituição e sua eficácia. **Revista da Ajuris.** v. 32. n. 98. Porto Alegre. Junho de 2005

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política nacional de alimentação e nutrição.** Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed. rev. – Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN. Disponível em: [http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/orientacoes\\_basicas\\_sisvan.pdf](http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/orientacoes_basicas_sisvan.pdf) Acessado em: 25 de maio de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acessado em: 10 de maio de 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Economicos Culturais e Sociais.** Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internaci>



onal%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf  
Acessado em: 12 de maio de 2020.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura. **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.** Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf> Acessado em: 25 de maio de 2020.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional.** 2014. Disponível em: [https://www.fao.org.br/download/SOFI\\_p.pdf](https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf) Acessado em: 1 de maio de 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** 8º ed. São Paulo. Saraiva. 2012

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 11º Ed. São Paulo. Saraiva. 2010

SARLET, Ingo. **Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional.** 11º ed. Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora. 2012.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar.** 13º ed. São Paulo. Saraiva. 2011.

SARLET, Ingo. Notas sobre as relações entre a constituição federal de 1988 e os tratados internacionais de direitos humanos na perspectiva do assim chamado controle de convencionalidade. In: MARINONI, Luiz Guilherme. MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Orgs.). **Controle de Convencionalidade.** Brasília. Gazeta Jurídica. 2013. p. 101 – 109.