

A OFERTA DE GRANULADO À POPULAÇÃO VULNERÁVEL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.

UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO QUE INSTITUI A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DA FOME E DE PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DOS ALIMENTOS

THE OFFER OF FARINATA TO THE VULNERABLE POPULATION AND THE HUMAN RIGHT TO AN ADEQUATE FOOD

AN ANALYSIS OF LEGISLATION ESTABLISHING THE POLICY FOR THE ELIMINATION OF HUNGER AND FOR THE PROMOTION OF THE SOCIAL FUNCTION OF FOOD

Cíntia Morgado¹
Fernanda Mainier Hack²

RESUMO: O presente estudo pretende analisar e refletir sobre a legislação e proposições legislativas que cuidam da política pública de erradicação da fome e de promoção da função social do alimento. O trabalho, no contexto da consolidação democrática brasileira, teve como norte a evolução do conteúdo normativo do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e suas garantias, bem como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

PALAVRAS-CHAVE: Direito Humano à Alimentação Adequada. Segurança Alimentar. Política Social.

ABSTRACT: This works intends to analyze and reflect on the current legislation and legislative proposals for the public policy for the elimination of hunger and for the promotion of the social function of food. On the context of the Brazilian democratic consolidation, had the goal of the evolution of the normative content of the Human Right to Adequate Food (HRAF) and its guarantees, and also the National System of Food and Nutritional Security (NSFNS).

KEYWORDS: Human Right to Adequate Food. Food Safety. Food Security. Social Policy.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O conteúdo do direito humano à alimentação adequada. 2.1. A consagração do direito humano à alimentação adequada. 2.2. A fundamentalidade do direito humano à alimentação adequada. 2.3. A densificação do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada. 3. As garantias do direito humano à alimentação adequada. 3.1. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva quantitativa. 3.2. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva qualitativa. 4. Reflexões sobre a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento e a oferta de granulado (mistura de substâncias) diante do direito humano à alimentação adequada. 4.1 A evolução do conceito legal de alimento e a mistura de substâncias. 4.2. A Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 4.3 O Projeto de lei do Estado do Rio de Janeiro e adequação da política pública. 5. Conclusões.

¹Procuradora do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito Público pela UERJ com estágio de estudo e pesquisa no Mestrado de Direito Constitucional da Universidade de Coimbra.

² Procuradora do Estado do Rio de Janeiro.

1. Introdução.

O presente artigo pretende trazer à baila reflexões sobre a legislação e proposições legislativas que cuidam da política pública de erradicação da fome e de promoção da função social do alimento, nos moldes implementados pioneiramente pela Lei nº 16.704/17, do Município de São Paulo, à luz do direito humano à alimentação adequada.³

Projetos de lei bastante semelhantes à lei paulistana estão em fase de discussão em outros entes da Federação (Projeto de Lei Complementar nº 104/17 – Senado Federal; Projeto de Lei nº 2388/17 – Estado do Rio de Janeiro; Projeto de Lei nº 1465/17 – Distrito Federal; Projeto de Lei nº 19/17 – Estado de São Paulo; Projeto de Lei nº 101/17 – Estado do Ceará; Projeto de lei nº 320/15 – Estado da Paraíba e Projeto de Lei nº 92/15 – Estado do Rio Grande do Sul).

A política pública mencionada, segundo a justificativa do Projeto de Lei nº 550/2016⁴, que deu origem à lei pioneira, expõe a preocupação dos poderes eleitos de conciliar, de um lado, a ampliação do acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos a todas as pessoas, e de outro, reduzir o desperdício de alimentos que seriam descartados, com a oferta de granulado (mistura de substâncias)⁵ à população vulnerável.

Do mesmo modo, os conceitos, objetivos e princípios da lei em comento elucidam a nobre pretensão. Entre os objetivos da política pública, destacam-se a preservação da vida, a busca de uma sociedade fraterna, e a erradicação da fome, combatendo os diferentes níveis de insegurança alimentar da população, segundo as categorias da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA. Entre os princípios enunciados, estão o direito à vida, o respeito à dignidade humana, a universalidade e a equidade no acesso à alimentação adequada, a segurança alimentar, o respeito às diversidades locais e regionais, o direito da sociedade à informação e ao controle social.

Por sua vez, a lei estudada persegue a função social dos alimentos, na medida em que não precisariam ser desperdiçados, se submetidos a técnicas de beneficiamento ou processamento adequados, conforme artigos 3º, §§ 1º e 2º. A função social seria atendida, portanto, quando os processos de produção, beneficiamento, transporte, distribuição,

³ O presente artigo adotará a nomenclatura “direito humano”, considerando a consagração em Tratado Internacional incorporado ao ordenamento jurídico nacional, conforme explicitado no capítulo 2.

⁴ CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/>. Acesso em 23/03/2018.

⁵ O GLOBO. *Prefeitura de São Paulo dará alimento granulado a famílias carentes*. Edição de 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 03/04/2018.

armazenamento, comercialização, exportação, importação ou transformação industrial tenham como resultado o consumo humano de forma justa e solidária.⁶ Sobre este aspecto, a lei confere grande importância ao combate ao desperdício e à racionalização e sustentabilidade do manejo de recursos alimentares.⁷

No caso em tela, é nítido que sobreleva o direito humano à alimentação adequada como núcleo central da política de erradicação da fome e da função social do alimento. A questão a problematizar e a justificar o olhar detido sobre a política pública citada é saber se estamos ou não diante de uma escolha adequada para a concretização do direito.

2. O conteúdo do direito humano à alimentação adequada.

2.1. A consagração do direito humano à alimentação adequada.

A proteção pelo Estado do direito à alimentação, como forma de garantia do direito à vida, direito fundamental inerente à dignidade humana, foi reconhecida internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art.25) em 1948, *in verbis*:

“Artigo 25: 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso

6 Art. 3º A função social dos alimentos é cumprida quando os processos de produção, beneficiamento, transporte, distribuição, armazenamento, comercialização, exportação, importação ou transformação industrial tenham como resultado o consumo humano de forma justa e solidária. § 1º Não cumprem sua função social os alimentos considerados pela legislação vigente como aptos para o consumo humano que não tiverem tal destinação e que poderiam tê-la caso fossem submetidos a beneficiamento ou processamento adequados. § 2º Para garantir o cumprimento de sua função social, o alimento considerado pela legislação vigente como apto para o consumo humano deve ser submetido a técnicas adequadas de beneficiamento ou de processamento.

7 Art. 5º São objetivos da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos - PMEFSa: I - a preservação da vida e a erradicação da fome, inclusive em situações emergenciais e catástrofes; II - a busca de uma sociedade fraterna; III - o combate ao desperdício de alimentos, bem como dos recursos naturais, econômicos e sociais empregados em sua produção; IV - o estímulo à adoção de novos processos, métodos e tecnologias que contribuam para o alcance da função social dos alimentos; V - o incentivo à pesquisa e desenvolvimento em segurança, nutrição, qualidade e tecnologias alimentares com vista a evitar a destinação inadequada dos alimentos e a contribuir para o cumprimento de sua função social; VI - a racionalização do manejo dos alimentos; VII - o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de alimentos.

Art. 6º. São princípios da PMEFSa: VIII - a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos alimentos; IX - o reconhecimento do combate ao desperdício dos alimentos como bem jurídico-econômico e de valor social, garantidor do direito à vida; XIII - a capacitação contínua dos que atuam em processos, métodos e tecnologias, voltados para a garantia da função social dos alimentos.

Art. 8º O plano de ação de que trata o inciso I do art. 7º desta lei contemplará: I - estímulos à conscientização e à informação que visem ao esclarecimento e ao comprometimento dos agentes econômicos e da população em relação à necessidade de erradicação da fome, de destinação adequada de alimentos e de se evitar o desperdício no uso dos recursos naturais empregados na produção de alimentos;

de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

Naquele período, na sequência de crises alimentares posteriores às Grandes Guerras, pretendia-se tornar a humanidade livre da fome. Ademais, a atenção voltava-se à segurança nacional e à capacidade dos países de atingirem autossuficiência na produção de alimentos de forma a eliminar e/ou pelo menos reduzir a vulnerabilidade a certos eventos como embargos de natureza política ou militar.⁸ Estava no centro do debate da Organização das Nações Unidas o problema do acesso aos alimentos levando-se à criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).⁹

Posteriormente, foi contemplado pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. O PIDESC foi adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1966, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, com o objetivo de conferir obrigatoriedade aos compromissos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1992, foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.¹⁰

“Art. 11.

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível 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 medidas 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 estar protegida da fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) melhorar 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 assegurem a exploração e a utilização mais eficazes de recursos naturais.

b) 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.”

⁸ NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio De Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008, p. 82.

⁹ Food And Agriculture Organization of the United Nations – FAO. *FAO 70th Anniversary*. Disponível em <http://www.fao.org/70/1945-55/en/>. Acesso em 01/04/2018.

¹⁰ Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html>. Acesso em 26/03/18.

Outros documentos internacionais importantes para o direito estudado foi a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação realizados em 1996. No último documento foi consolidado outro conceito de segurança alimentar: “*Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e sã.*”¹¹

Percebe-se uma modificação no conceito de segurança alimentar, na medida em que foram acrescentadas as noções de *alimento seguro ou não contaminado, de qualidade nutricional, balanceamento da dieta*. No mencionado documento foram definidos alguns objetivos, entre os quais o disposto no item 7.4:

“Esclarecer o conteúdo do direito a uma alimentação adequada e do direito fundamental de todos a não ter fome, como declarado no PIDESC e outros relevantes instrumentos internacionais e regionais, prestando especial atenção à aplicação e à realização plena e progressiva deste direito, como meio de conseguir segurança alimentar para todos.”

Em virtude do objetivo acima citado, foi elaborado o Comentário Geral nº 12 sobre o direito à alimentação pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999. O Comentário Geral n. 12 ao PIDESC do Comitê recomenda que, a partir do poder do Estado de estabelecer políticas públicas, sejam adotadas medidas para garantir o direito, que inclui o acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidade suficiente, culturalmente aceitos, produzidos de uma forma sustentável.¹²

- Importa trazer a definição do conteúdo normativo estabelecida no Comentário, que demonstra uma evolução no conceito do direito humano à alimentação adequada:
- “*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,*

¹¹ OMS/FAO. *Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em 04/04/2018.

¹² UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999: “The formulation and implementation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people’s participation, decentralization, legislative capacity and the independence of the judiciary. Good governance is essential to the realization of all human rights, including the elimination of poverty and ensuring a satisfactory livelihood for all.”

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.”¹³

Em virtude da essencialidade do direito humano à alimentação adequada, construiu-se o conceito de segurança alimentar com o fim de eliminar situações de risco à saúde e à vida. Cuida-se de designação utilizada muitas vezes de forma imprecisa, pois engloba duas perspectivas que são complementares.¹⁴

Em primeiro lugar, o conceito de segurança alimentar estava adstrito à quantidade (*food security*), abrangia o acesso econômico a bens alimentares, norteando os pactos internacionais diante da fome e das crises alimentares no mundo após as primeiras guerras, motivando a criação da FAO. Em segundo lugar, o conceito de segurança alimentar passou a englobar também a noção de qualidade (*food safety*), ou seja, alimentos deveriam ser inócuos, livres de contaminação, e nutritivos. Nessa visão, enfrenta os novos riscos provocados por contaminações, pelo aumento da oferta de alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, evoluindo para o conceito de direito humano à alimentação adequada e saudável, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

No plano nacional, além da inclusão do PIDESC no ordenamento jurídico, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, e entre seus alicerces

13 UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999. Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 01/04/2018.

¹⁴ Há que se observar a inequívoca distinção de significado entre as expressões – segurança alimentar (*food security*) e inocuidade dos alimentos (*food safety*). Neste contexto, a presença do binômio *food security* e *food safety* é condição indispensável à realização do padrão de segurança alimentar. De nada valeria ter alimentos inócuos se estes não existem em quantidade suficiente ou se a população não tem acesso a eles. Da mesma forma, não pode existir segurança alimentar se os alimentos causam danos [à saúde], mesmo quando há acesso a eles em quantidade suficiente. Além da questão do acesso ao alimento, a idéia de insegurança alimentar envolve ainda desde riscos por má conservação dos alimentos ou grande concentração de substâncias nocivas que eles possam conter, passando por formas de preparo ou processamento que destroem certos nutrientes essenciais, até condições gerais de saúde e saneamento ou possíveis reações alérgicas de algumas pessoas a alimentos específicos. Cunha, Rodrigo. Segurança alimentar: um conceito em construção. *ComCiência 'Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, n. 69 set./2005. Disponível em: www.comciencia.br. Acesso em 05/04/2018. Também esclarece a diferença conceitual, Manuel Araújo. Safety and Security. Conceitos diferentes. *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, Lisboa, n. 3, novembro 2007, p. 62. Disponível em: <http://www.infoqualidade.net/>. Acesso em 05/04/2018.

estão a cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana¹⁵. E o direito à alimentação foi expressamente consagrado como direito fundamental social, a partir do advento da Emenda Constitucional nº 64/2010, que o incluiu no elenco dos direitos sociais estabelecidos no artigo 6º, o qual se insere no Título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

2.2. A fundamentalidade do direito humano à alimentação adequada.

Os direitos fundamentais sociais contemplam novas dimensões de direitos incorporadas ao texto constitucional a partir do século XX, complementares à versão individual das Constituições liberais. O impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo, acabaram gerando amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos de segunda dimensão, atribuindo ao Estado comportamento ativo através de prestações estatais como saúde, educação, trabalho.¹⁶ Estes direitos se dirigem a explicitar as exigências dos valores de igualdade e de solidariedade voltados à satisfação de necessidades básicas das pessoas.¹⁷

A sua nota de fundamentalidade radica-se em duas concepções. Em primeiro lugar, a fundamentalidade formal decorre de sua posição no ápice da estrutura escalonada no ordenamento jurídico, vinculando diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário. Por sua vez, a fundamentalidade material ou substancial justifica a tomada de decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade, pois desempenham papel central no sistema jurídico¹⁸.

Nesta quadra, destaca-se o direito à alimentação que corresponde a um conjunto de condições para o acesso, sobretudo econômico, aos bens alimentares. Cuida-se de um direito básico, sem o qual impossível o exercício de outros direitos fundamentais como o direito à

¹⁵ PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 92: “Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito brasileiro, destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Vê-se aqui o encontro do princípio do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais fazendo-se claro que os direitos fundamentais são um elemento básico para a realização do princípio democrático, tendo em vista que exercem a função democratizadora.”

¹⁶ Sinal da mudança dos tempos veio com a promulgação das Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, representantes do advento do constitucionalismo social, acentuado após a II Guerra Mundial, quando surgiram outras Cartas Fundamentais, em que se relacionavam os novos direitos sociais.

¹⁷ PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trota, 2007, p. 11

¹⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p.27, 524. SARLET, Ingo. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª.ed. Rev., atual., e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006, p. 98.

saúde. Destaque-se, assim, o caráter complementar, a interdependência e a indivisibilidade dos direitos fundamentais, que formam um bloco único e integrado. Por isso, em razão da unidade dos direitos fundamentais, é uma exigência do exercício efetivo de liberdades e garantias de igualdade e oportunidades inerente à condição de democracia e de um Estado de Direito de conteúdo não meramente formal.¹⁹

Antes mesmo de sua consagração expressa no texto constitucional, ou da incorporação ao direito brasileiro do PIDESC, seria possível vislumbrar seu caráter fundamental diante das opções feitas pelo Constituinte originário, conforme a combinação dos §§ 2º e 3º art. 5º²⁰. Isto porque, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância, podem ser equiparados aos direitos formal e materialmente fundamentais.

Nesse sentido, nossa Carta Fundamental adotou a abertura material do catálogo dos direitos fundamentais incluindo os direitos sociais²¹. A norma contida no art. 5º, §2º, encerra uma autêntica regra geral inclusiva diante da não exaustividade do catálogo, impondo um dever de interpretação sintonizada com os termos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e mais especificamente pelo PIDESC.

De acordo com Flávia Piovesan²², os direitos fundamentais se organizam em três diferentes grupos: (i) os direitos expressos na Constituição Federal; (ii) os direitos implícitos, que decorrem do regime e dos princípios adotados na Constituição e (iii) os direitos decorrentes dos tratados internacionais subscritos pelo Brasil.

Assim sendo, inegável a fundamentalidade do direito humano à alimentação adequada, na medida em que está expresso na Constituição (art. 6º), é inerente à natureza e à substância de um Estado social e democrático, além de ter sido incorporado o PIDESC ao ordenamento jurídico brasileiro.

¹⁹ PISARELLO, Op.cit., p.53-4.

²⁰ § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º 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.

²¹ A abertura material do catálogo abrange direitos individuais e direitos sociais, considerando que (i) o disposto no art. 5º, §2º, CF menciona de forma genérica os direitos e garantias expressos na Constituição sem qualquer limitação quanto à sua posição no texto; (ii) a acolhida dos direitos sociais no título relativo aos direitos e garantias fundamentais; (iii) o art. 6º enuncia os direitos sociais básicos, “na forma desta Constituição”, deixando em aberto a possibilidade de se considerarem incluídos no âmbito dos citados direitos sociais alguns outros dispositivos dispersos no corpo do texto constitucional; (iv) a nossa República se apresenta como um Estado Social e Democrático de Direito; (v) além de inerentes à natureza e à substância de um Estado social, os direitos sociais constituem importante instrumental para um intenso e eficaz exercício das liberdades e alavanca para a concretização da igualdade material. SARLET, Op. Cit., p. 97-98.

²² PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

2.3. A densificação do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada.

Nada obstante a constatação de sua consagração como direito humano na Carta Constitucional e nos documentos internacionais, não se pode negar as dificuldades e problemas de interpretação e aplicação complexos, que podem dificultar sua compreensão e efetividade.²³ A importância conferida ao direito em tela deve enfrentar uma das maiores dificuldades em matéria de concretização de direitos fundamentais, qual seja, a delimitação de seu conteúdo.

O constitucionalismo há muito se defronta com o problema da dicotomia entre “direitos, liberdades e garantias”, e “direitos econômicos, sociais e culturais”, ou genericamente, direitos fundamentais sociais.²⁴ O direito fundamental à alimentação constitui um direito social ou também denominado direito à prestação. Um dos aspectos destacados pela doutrina que poderia enfraquecer a efetividade dos direitos sociais seria a tese de que têm um caráter vago, porque há uma indeterminação dos meios concretos para alcançá-lo, exigindo maior esforço de densificação. Contudo, como bem destaca Gerardo Pisarello, todos os direitos apresentam zonas de penumbra e um núcleo de certeza do qual pode ser extraído o conteúdo e deveres básicos para o poder público.²⁵ Isto posto, importa estudar o conteúdo do direito, com vista à sua efetivação.

Pode-se considerar, para fins de determinação do conteúdo do direito, a abertura material do catálogo de direitos fundamentais, que permite a inclusão no âmbito do citado direito de alguns outros dispositivos dispersos no texto constitucional. A propósito, o previsto nos arts. 3º (objetivos fundamentais da República); 5º, caput (igualdade e direito à vida); 5º, XXIII (função social da propriedade); 7º, IV (necessidade básica do trabalhador); 23, VIII (incentivo à agricultura e abastecimento da população) e X (combate à pobreza); 196 (direito à saúde); 200, VI (fiscalização e segurança alimentar); 203 (assistência social); 208, VII (educação); e 227 (prioridade absoluta de crianças e adolescentes) da CF/1988 evidenciam a presença do direito humano à alimentação adequada no cerne do ordenamento jurídico brasileiro.

Além dos dispositivos dispersos na Carta Federal, a legislação infraconstitucional fornece subsídios para estabelecimento de maior densidade jurídica, de zonas de certeza, no que se refere ao conteúdo do direito humano mencionado. Importa mencionar a Lei federal nº

²³ QUEIROZ, Cristina. *Direitos fundamentais sociais. Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 5-6.

²⁴ QUEIROZ, Op. Cit, p. 6.

²⁵ PISARELLO, Op. Cit, p. 53.

11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, e determina a formulação e implementação de políticas públicas, com participação da sociedade civil organizada, para acesso regular, universal e permanente a alimentos de qualidade, priorizando a agricultura tradicional e familiar.

De acordo com a LOSAN, 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, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (art. 2º).

O conceito central estabelecido pela lei em comento pode ser extraído do artigo 3º que assim estabelece:

“Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitam a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

Também é importante citar a Lei federal nº 11.947, de 16/06/09, que instituiu o Plano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, concretizando o disposto no art. 208, VII, da Constituição Federal. Segundo a lei mencionada, a alimentação deve compreender o uso de alimentos variados, seguros, que respeitam a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis. Para tanto, incentiva a aquisição de gêneros alimentícios variados, produzidos em âmbito local, de forma sustentável, e preferencialmente pela agricultura familiar e por empreendedores familiares rurais, priorizando os orgânicos e /ou agroecológicos (Resolução CF/FNDE nº 38/09).

Por sua vez, a regulamentação por meio de Decretos editados pelo Poder Executivo permite especificar as políticas públicas estabelecidas de forma geral pelas leis acima mencionadas, incluindo definições de alimentação adequada e saudável, além de amparar a efetivação do direito. Entre os documentos que ajudam a definir e a efetivar o direito estudado, destacam-se a Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAN²⁶ e a Política Nacional de Promoção da Saúde - PNPS²⁷.

²⁶ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

²⁷ BRASIL. Ministério da Saúde. PORTARIA Nº 2.446, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).

A PNAN, aprovada no ano de 1999, integra os esforços do Estado Brasileiro que por meio de um conjunto de políticas públicas propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação, especialmente no cenário de medidas que diminuíram a pobreza e a fome, mas que de outro lado acarretam o aumento da obesidade e doenças crônicas. Tem como propósito a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição. Tem como princípios a humanização das práticas de saúde, o respeito à diversidade e à cultura alimentar, o fortalecimento da autonomia dos indivíduos, a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição e a segurança alimentar e nutricional com soberania.

A PNAN define como “alimentação adequada e saudável a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente. Ou seja, deve estar em acordo com as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos.”

A alimentação adequada e saudável é um tema prioritário do PNPS, visando à promoção da saúde e à segurança alimentar e nutricional, contribuindo com as ações e metas de redução da pobreza, com a inclusão social e com a garantia do direito citado.

Outra peculiaridade do tema em debate se refere à importância de esclarecimentos e contribuições dos experts, especialmente das áreas de conhecimento da nutrição e saúde coletiva. É inegável a sua colaboração para a conceituação de uma alimentação adequada e saudável.²⁸ Por isso, o Ministério da Saúde elaborou, juntamente com Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo, e após consulta pública

²⁸ Os alimentos passaram por tamanha transformação no último século decorrente do advento da indústria alimentar que apresenta avanços tecnológicos e riscos inerentes desconhecidos dos cidadãos, que dependem dos peritos para esclarecer e informar. Uma das características das ciências e das tecnologias é a hiperespecialização, a exigir tratamento mais específico, ou seja, maior grau de detalhamento para a previsão de condutas geradoras de risco e das sanções correspondentes. A regulação de alimentos, na atual sociedade de risco, exige pesquisa nas áreas da química, microbiologia e engenharia genética. Para conciliar as características da generalidade e abstração das normas jurídicas com a especificação e fragmentação do conhecimento humano, as leis adotam remissões às pesquisas científicas, às normas técnicas ou aos termos técnicos, dependendo da contribuição do técnicos e experts para seu preenchimento. Configura-se uma “proteção dinâmica” dos direitos fundamentais que exige maior participação da Administração Pública diante das impossibilidades técnicas do legislador. MORGADO, Cíntia. *O direito administrativo do risco. A nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro, Gramma, 2016, p. 44.

com a participação de diversas instituições públicas e privadas e de cidadãos, o Guia alimentar para a população brasileira. Ademais, atende a recomendação da Organização Mundial da Saúde, por meio da Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, para que os governos formulem e atualizem periodicamente diretrizes nacionais sobre alimentação e nutrição, levando em conta mudanças nos hábitos alimentares e nas condições de saúde da população e o progresso no conhecimento científico. A elaboração de guias alimentares tem como objetivo melhorar os padrões alimentares e nutricionais da população e contribuir para a promoção da saúde, pois o fornecimento de informações facilita a adoção de escolhas alimentares mais saudáveis.

Destacam-se alguns princípios que orientaram a elaboração do Guia alimentar: alimentação é mais do que a ingestão de nutrientes; deriva de sistema alimentar social e ambientalmente sustentável; acesso a informações confiáveis contribui para autonomia nas escolhas alimentares. Por sua vez, estabelece algumas recomendações, tais como: priorizar alimentos *in natura* como base alimentar, limitar uso de alimentos processados e evitar os ultraprocessados, que podem afetar a vida e a saúde das pessoas e traz sugestões, como desenvolvimento de habilidades culinárias de preparação de alimentos, devendo direcionar as práticas alimentares tanto de oferta como de educação alimentar e nutricional nas escolas.²⁹

O direito à alimentação é, destarte, um direito humano, reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, com caráter de direito constitucional fundamental social. Apresenta uma concepção dupla e complementar, decorrente da evolução de seu conteúdo no tempo. Na atual visão, além da questão de acesso econômico a bens alimentares, enfrenta os novos riscos provocados por contaminações, pelo aumento da oferta de alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, evoluindo para o conceito de direito humano à alimentação adequada e saudável, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

3. As garantias do direito humano à alimentação adequada.

Assim como importa o reconhecimento positivo do direito social à alimentação igualmente necessária é a construção de instrumentos aptos à satisfação das necessidades

29 BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF, 2014, p. 20 e 30.

básicas de seus destinatários, em especial, da população mais vulnerável cujo acesso aos recursos em jogo pode ser residual e, não poucas vezes, inexistente.³⁰

Caracterizado como direito fundamental, uma vez incorporado ao ordenamento jurídico o Tratado que o contempla, o direito analisado se caracteriza pela máxima força jurídica, pois vincula todos os Poderes e eventual violação pode ser controlada judicialmente.³¹

Embora não se considere que a tutela do direito é nota de existência do próprio direito³², a efetividade dos direitos fundamentais, traduzida na aproximação entre a normatividade e a realidade, depende de mecanismos assecuratórios, sob pena de se configurar apenas um direito de papel. Concebidos como ideias nucleares e matrizes do constitucionalismo moderno, os direitos fundamentais seguem ao longo de sua trajetória histórica sofrendo com a inocuidade das declarações de direitos, muitas vezes, significando apenas prova de boas intenções do constituinte.³³ Logo, há que se concordar com Norberto Bobbio quando leciona que um dos problemas dos direitos fundamentais é a respectiva proteção.³⁴

No presente estudo, longe de exaurir as formas de garantias do direito, pretende-se enfocar as garantias específicas do direito humano à alimentação adequada, já que existem as que se referem aos direitos fundamentais e sociais de modo geral (exemplo: garantia de organização e procedimento, vedação do retrocesso social).

A propósito, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei federal nº 11.346/06) estabelece o dever do poder público de adotar políticas, planos, programas e ações que se façam necessários para respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada (art. 2º caput e §2º). Entre as políticas públicas que formam a base da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, destacam-se Programa Bolsa Família, o Programa Nacional

³⁰ PISARELLO, Op. Cit, p. 11.

³⁰ Segundo Robert Alexy, a posição ocupada pelos direitos fundamentais se caracteriza por quatro extremos: máxima hierarquia (porque estão na Carta Constitucional); máxima força jurídica (vinculam todos os Poderes, podendo ser controlada judicialmente); máxima importância do objeto ((posição fundamental para estrutura básica da sociedade) máxima indeterminação (o significado não pode ser completamente retirado da disposição dos catálogos de direitos fundamentais).ALEXY, Op. Cit., p.27, 524.

³² Há autores que consideram as garantias elemento componente do próprio direito fundamental. Perez Luño adverte, ao propor uma definição dos direitos fundamentais, que um dos pressupostos que contribuem para perfilar o significado daqueles é o de gozar de um regime de proteção jurídica reforçada ou seja, normas dirigidas à garantia dos direitos. PEREZ LUÑO, Antonio E. *Los derechos fundamentales. Temas clave de la Constitución española*. 5ª. ed. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 46 e 65. De forma mais taxativa, a clássica tese de Hans Kelsen configura o direito subjetivo como mero reflexo de uma obrigação jurídica e serve de base para o entendimento difundido que identifica os direitos fundamentais com suas garantias. Assim, um direito formalmente reconhecido, mas não justificável, seria um direito inexistente ou não seria um verdadeiro direito

³³AGUIAR DE LUQUE, Luis. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la constitución española. *Revista de Derecho Político*, n. 10, 1981, p. 107-108.

³⁴ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 43.

de Alimentação Escolar - PNAE, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

E para que o direito seja realmente consagrado, as garantias devem levar em consideração o conteúdo duplo do direito: as perspectivas qualitativa e quantitativa.

3.1. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva quantitativa.

As garantias de ordem quantitativa destinam-se a promover disponibilidade, acessibilidade e uso dos alimentos. Logo, pretendem assegurar a satisfação de necessidades vitais das populações, configurando-se como condição de sobrevivência.³⁵

Em primeiro lugar, citem-se as políticas de ampliação de condições de acesso regular e permanente dos alimentos em quantidade suficiente, em especial, através da entrega direta às famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (arts. 4º, §1º da LOSAN e art. 3º, inc. I, do Decreto federal nº 7.272/10). Por isso, um dos objetivos do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consistiu na oferta de gêneros alimentícios aos estudantes, trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar (art. 22, parágrafo único, inc. I, do Decreto federal nº 7.272/10). Cabe mencionar, como exemplos frutíferos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, a Rede Nacional de Banco de Alimentos e os Restaurantes Populares.

Às crianças e aos adolescentes são assegurados, de forma prioritária, todos os direitos erigidos à categoria de direitos fundamentais. Tal prioridade destina-se, em sua essência, a garantir a própria vida e o bem-estar desses indivíduos, de sorte que uma alimentação adequada, em quantidade e qualidade, se revela requisito imprescindível ao seu desenvolvimento físico, mental e intelectual.³⁶

Seguindo essa lógica, o direito à alimentação escolar foi consagrado no art. 208, VII, da Constituição Federal, segundo o qual, o direito à educação contempla o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares como material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Lei federal nº

³⁵MIRANDA NETO, Fernando Gama. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.) *Direitos sociais – fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. MARQUES, Maria Manuela Leitão; FRADE, Catarina. Risco e insegurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in) segurança da abundância. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, n. 7, ano 2, julho, 2004.

³⁶ NUNES, Op. Cit., p. 82.

11.947/09 instituiu o PNAE e dispõe que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública com a oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. O programa tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos da rede estadual, municipal e distrital. Segundo a Resolução CD/FNDE nº 38/09, que regulamentou o PNAE, a alimentação adequada é indispensável à realização de outros direitos consagrados na Constituição.

É um excelente exemplo da indivisibilidade dos direitos fundamentais, pois não se pode considerar o total atendimento do direito à educação se a criança apresenta deficiências nutricionais impedindo seu pleno desenvolvimento. Ao cuidar da denominada *continuidade axiológica e estrutural dos direitos fundamentais*, Gerardo Pisarello menciona a Observação Geral nº 13 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que aponta a ausência de moradia ou insegurança como fatores que afetam o direito à educação.³⁷

Por sua vez, outros exemplos importantes para o acesso direto são os Bancos de Alimentos, instituídos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que recebem excedentes de comercialização e produção e os entregam a organizações que atendem diferentes públicos em situação de vulnerabilidade, com vista a reduzir o desperdício e promover o direito humano à alimentação adequada.³⁸ E, ainda, os Restaurantes Populares também representam um programa público a contribuir para a disponibilidade do alimento.³⁹

Em segundo lugar, o acesso aos alimentos também pode ser ampliado através de programas e políticas de promoção e fortalecimento da agricultura tradicional familiar. Constitui um dos objetivos específicos do Sistema Nacional de Segurança Alimentar - SISAN.

Isto porque o agricultor, ao perder a terra e sair do campo, deixa de produzir aquilo que consome, e nas cidades enfrenta as dificuldades de acesso ao alimento.⁴⁰ A passagem de

³⁷ PISARELLO, Op. Cit., p. 69.

³⁸ BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. *Rede Brasileira de Banco de Alimentos*. Brasília. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos>. Acesso em 04/04/2018.

³⁹ No plano federal, os Restaurantes Populares foram encampados e geridos pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), destinado aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Pretendia apoiar, em cidades de médio e grande porte, a implantação e modernização de restaurantes públicos populares geridos pelo setor municipal/estadual. O objetivo do programa é ampliar a oferta de refeições prontas e saudáveis a preço acessível, em local confortável e de fácil acesso, destinadas, preferencialmente, ao público em estado de insegurança alimentar. Caixa Econômica Federal. Programas da União. *Restaurantes Populares Públicos*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/restaurantes-populares-publicos/Paginas/default.aspx>. Acesso em 04/04/2018.

⁴⁰ FLANDRIN, Jean Louis. A alimentação camponesa na economia de subsistência. In: FLANDRIN, J.; MONTANARI M. (Org.). *História da alimentação*. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Estação Liberdade. 6. ed., p. 584.

uma agricultura de subsistência para uma agricultura de mercado em razão do contínuo crescimento das cidades exige ações do poder público voltadas à manutenção do camponês em sua terra, impedindo o êxodo e a dependência de programas governamentais.

Aliás, cabe mencionar alguns programas de incentivo considerando que a agricultura familiar corresponde à grande parte da produção de alimentos no Brasil.⁴¹ No art. 42, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os agricultores familiares foram contemplados de forma preferencial no que se refere à aplicação de recursos da União destinados à programas de irrigação. Veja-se, ainda, no primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, programas de aquisição governamental de alimentos provenientes de agricultura de familiar para o abastecimento e formação de estoques; e, ainda, de ampliação do acesso à terra (art. 22, parágrafo único do Decreto federal nº 7.272/10).

Outro estímulo à agricultura familiar decorre da destinação de 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, com dispensa de processo licitatório, conforme art. 14 da LOSAN c/c art.18 da Resolução CD/FNDE nº 38/09. Cabe apontar, por fim, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que financia projetos individuais e coletivos e geram renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.⁴²

Em terceiro lugar, não se pode falar de acesso à alimentação sem tratar do acesso à água, bem essencial à vida, considerada o bem mais precioso do século XXI. Tanto que foi recentemente apresentada Proposta de Emenda à Constituição nº 258/16, que pretende tornar expresso o direito fundamental à água, seguindo o preconizado pela Organização das Nações

41 Os dados do Censo Agropecuário de 2006 demonstram que a agricultura familiar, com apenas 24,3% da área agrícola, é responsável pela produção de quase 80% dos alimentos consumidos no país. Mesmo produzindo quase toda a alimentação da população brasileira, a agricultura familiar conta com menos recursos públicos como suporte de suas atividades: recebeu, mediante as políticas públicas, cerca de 13 bilhões de reais em 2008, em compensação aos mais de 100 bilhões obtidos pelo agronegócio. Por esse e tantos outros motivos é que insistimos para que os profissionais nutricionistas priorizem e defendam a compra de alimentos locais e regionais, de alimentos da agricultura familiar camponesa pelos programas institucionais do governo. De facto, como nutricionistas, frequentemente temos, nos dias actuais, oportunidade para influenciar na execução dos programas institucionais do governo e, se nos preocupamos com uma alimentação adequada, temos de ampliar a compra de alimentos locais e regionais, de alimentos da agricultura familiar camponesa. LUCENA, Sonia. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online]. 2012, n.15, pp.36-39. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. Acesso em 29/03/2018.

⁴² Portaria 38/2014 da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil.

Unidas: “o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para a plena fruição da vida e todos os outros direitos humanos”⁴³

A crise hídrica é um dos problemas mais graves vivenciados no Brasil e em outros países, embora esse grande manancial torne a escassez de água contraditória. Isto porque, sabe-se que o acesso à água não ocorre de maneira justa e igualitária: são as populações vulneráveis as que mais sofrem com a escassez, e ainda são as que mais suportam os danos ambientais decorrentes das diversas atividades econômicas.⁴⁴

Por conseguinte, interessante observar alguns fundamentos da Lei federal nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos: (a) a água é um bem público; (b) a água é um recurso natural limitado e com valor econômico; (c) o uso prioritário será o consumo humano e a dessedentação de animais, em caso de escassez; (d) a gestão deverá proporcionar sempre o uso múltiplo; a unidade de planejamento é a bacia hidrográfica; e (e) a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades.

Entre seus objetivos, pretende a lei assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; bem como a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais, considerando que a água é um recurso limitado (arts. 1º, 2º, 7º, incisos III, IV, 9º, inciso II). O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias traduziu esse objetivo ao destinar recursos da União para projetos de irrigação de forma prioritária para regiões notadamente carentes e para a agricultura familiar. Por fim, uma das diretrizes que orientaram o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é o acesso universal à água de qualidade em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção da agricultura familiar, conforme art. 4º, inc. I, da LOSAN e art. 3º, inc. VI, do Decreto federal nº 7.272/10.

3.2. As garantias do direito humano à alimentação adequada sob a perspectiva qualitativa.

⁴³ Resolução n. 64/292 da ONU (tradução livre do original). ROCHA, *Julio Cesar de Sá da KHOURY, Luciana Espinheira da Costa*; DAMASCENDO. Direito das águas - trajetória legal, conflitos e participação social. Revista de Direito Sanitário, v. 18 (n.3), 2018, p. 148.

⁴⁴ Idem, p. 148.

Registre-se que o caminho para a efetividade do direito humano à alimentação adequada depende de garantias que enfrentem, além do problema da fome, os novos riscos provocados pelos alimentos ultraprocessados da indústria alimentar, traduzidos, por exemplo, em novas necessidades alimentares especiais e no aumento de outras doenças crônicas não transmissíveis relacionadas à obesidade. A preocupação atual da sociedade de risco contempla ainda a qualidade e a inocuidade dos alimentos. Há que se perquirir, conseqüentemente, garantias de natureza qualitativa do direito examinado, os quais podem e devem ser asseguradas simultaneamente com as garantias de ordem quantitativa.

A primeira garantia de ordem qualitativa já foi mencionada como mecanismo que assegura a ampliação de acesso aos gêneros alimentícios. A promoção da agricultura familiar e de subsistência não apenas permite que mais famílias tenham acesso ao alimento como atende a ditames de saúde.

O estímulo à produção regional pela agricultura familiar de legumes, verduras e frutas, por exemplo, atende aos princípios de uma alimentação saudável, pois há uma relação direta entre as práticas e valores alimentares e a promoção da saúde: (i) a utilização preferencial de alimentos *in natura*, em detrimento de processados e ultraprocessados, conforme preconiza o Guia alimentar para a população brasileira; (ii) a variedade da dieta alimentar (de acordo com a safra e produção local); e a inocuidade dos alimentos (gêneros de época e da região tendem a não depender de processos de conservação e de pesticidas).⁴⁵

A segunda garantia está interligada à primeira. Trata-se da promoção de sistemas sustentáveis e descentralizados de base agroecológica, nos termos do art. 4º, inc. II, IV, VI, da LOSAN e arts. 3º, inc. II, e 4º, inc. II, do Decreto federal nº 7.272/10. Segundo Paulo Affonso Leme Machado, a sustentabilidade é um princípio implícito na Constituição Brasileira, pois em essência contém o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações (art. 225). A noção de sustentabilidade funda-se em dois critérios principais: as ações humanas passam a ser analisadas quanto à incidência de seus efeitos no tempo cronológico; ao se procurar fazer um prognóstico para o futuro, haverá de ser pesquisado que efeitos continuarão e quais as conseqüências de sua duração.⁴⁶

A relação entre a agricultura familiar e a produção agroecológica e sustentável decorre da constatação de que o fortalecimento do pequeno produtor rural e de outras pequenas comunidades vulneráveis (comunidades indígenas e quilombolas) em sua localidade impede o

⁴⁵ NUNES, Op. Cit., p. 82.

⁴⁶ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª. Ed. Re., ampl, e atual. São Paulo: Malheiros, p. 61, 81.

êxodo para as cidades e a diluição das tradições sociais e culturais de cada região de onde o agricultor sairia. Logo, fixando o homem no campo, os alimentos regionais são mantidos na dieta da população, impedindo ou enfraquecendo a influência de sistemas alimentares que operam baseados em monoculturas que fornecem matérias-primas para a produção de ultraprocessados.⁴⁷

A produção pautada em modelo agroecológico de produção e em métodos tradicionais de manejo e gestão ambiental, ou seja, que sejam sustentáveis do ponto de vista ambiental, também atende aos ditames de uma alimentação adequada. Por exemplo, o emprego de fertilizantes químicos, o uso de sementes transgênicas, antibióticos e a presença de aditivos incidentais nos alimentos, como pesticidas (dosagens inadequadas de pulverização ou aplicação em período inapropriado em vegetais e frutas) contaminam rios e lençóis freáticos das lavouras, bem como prejudicam a saúde dos que consomem as referidas toxinas. Em direção contrária, vem o Projeto de Lei nº 6670/16, em trâmite na Câmara de Deputados, que instituiu a Política Nacional de Redução de Agrotóxicos – PNARA. Objetiva implementar ações que contribuam para a redução progressiva do uso de agrotóxicos na produção agrícola, pecuária, extrativista e nas práticas de manejo dos recursos naturais, com ampliação da oferta de insumos de origens biológicas e naturais, colaborando para a promoção da saúde e sustentabilidade ambiental, com a produção de alimentos saudáveis.⁴⁸

⁴⁷ Estão perdendo força sistemas alimentares centrados na agricultura familiar, em técnicas tradicionais e eficazes de cultivo e manejo do solo, no uso intenso de mão de obra, no cultivo consorciado de vários alimentos combinado à criação de animais, no processamento mínimo dos alimentos realizado pelos próprios agricultores ou por indústrias locais e em uma rede de distribuição de grande capilaridade integrada por mercados, feiras e pequenos comerciantes. Os sistemas alimentares baseados em monocultura dependem de grandes extensões de terra, do uso intenso de mecanização, do alto consumo de água e de combustíveis, do emprego de fertilizantes químicos, sementes transgênicas, agrotóxicos e antibióticos e, ainda, do transporte por longas distâncias. Completam esses sistemas alimentares grandes redes de distribuição com forte poder de negociação de preços em relação a fornecedores e a consumidores finais. Este guia leva em conta as formas pelas quais os alimentos são produzidos e distribuídos, privilegiando aqueles cujo sistema de produção e distribuição seja socialmente e ambientalmente sustentável. Op. Cit, *Guia alimentar*, p. 20.

⁴⁸ Registre-se a justificativa do Projeto de Lei nº 6670/2016: “Para cobrar uma redução do uso de agrotóxicos no Brasil, o Instituto Nacional do Câncer (Inca) lançou em abril passado — um documento no qual compila dados contundentes sobre os riscos dessas substâncias para a saúde, tanto para o agricultor, que está em contato direto com o produto, mas para qualquer consumidor. O instituto quer, com isso, pressionar governos e entidades a aumentar a regulação e o controle, além de incentivar alternativas mais sustentáveis.”

§ 5º O registro para novo produto agrotóxico, seus componentes e afins, será concedido se a sua ação tóxica sobre o ser humano e o meio ambiente for comprovadamente igual ou menor do que a daqueles já registrados, para o mesmo fim, segundo os parâmetros fixados na regulamentação desta Lei. § 6º Fica proibido o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins: (...) c) que revelem características teratogênicas, carcinogênicas ou mutagênicas, de acordo com os resultados atualizados de experiências da comunidade científica; d) que provoquem distúrbios hormonais, danos ao aparelho reprodutor, de acordo com procedimentos e experiências atualizadas na comunidade científica; e) que se revelem mais perigosos para o homem do que os testes de laboratório, com animais, tenham podido demonstrar, segundo critérios técnicos e científicos atualizados.

A sustentabilidade interessa-se pela utilização de recursos que respeitem o meio ambiente e a biodiversidade, mas que também considerem as dimensões econômica, social e cultural (respeitando inclusive diversidade étnica e racial) relacionadas à produção. São fundamentais a conservação de recursos naturais e a adoção de hábitos que respeitem a capacidade de produção e renovação do planeta. Trata-se de condições essenciais para garantia de vida para as atuais e futuras gerações. Contudo, a preservação ambiental e a sustentabilidade só terão sentido se oferecerem condições básicas de vida para os que estão inseridos neste contexto ambiental. Por isso, o sistema de produção alimentar também deve compreender a sustentabilidade social, econômica e cultural. A noção de “sustentabilidade social” surge a partir do momento em que se identifica a necessidade de ampliação do conceito de sustentabilidade, com a inclusão das condições humanas no contexto ambiental.⁴⁹

Se a sustentabilidade social está ligada intimamente à ideia de bem-estar, clarificando quais as funções dos indivíduos e das organizações e produzindo estabilidade social, o papel da alimentação adequada nesse contexto é condição básica para a vida humana. Além da composição nutricional, também compreende aspectos relativos à percepção dos sujeitos sobre padrões de vida e alimentares adequados a suas expectativas: as dimensões de variedade, quantidade, qualidade e harmonia se associam aos padrões culturais, regionais, antropológicos e sociais das populações. Logo, uma alimentação adequada (e saudável) é aquela que incorpora como objeto a trajetória necessária desde a produção até o consumo, do alimento em todas as suas dimensões (principalmente culturais) e todas as possibilidades que essa produção gera em termos de desenvolvimento sustentável e segurança alimentar e nutricional.⁵⁰

Outro mecanismo assecuratório do direito humano à alimentação adequada é o respeito às condições de saúde da população com necessidade alimentar especial. As necessidades alimentares especiais – NAE podem ser entendidas como a necessidade de adequação da dieta (para restringir determinado alimento ou grupo de alimentos, ou para suplementar) em decorrência de doenças crônicas não transmissíveis adquiridas ou hereditárias, temporárias ou permanentes.⁵¹ A ingestão inapropriada de um alimento não é apenas

⁴⁹ LUCENA, Sonia. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online]. 2012, n.15, pp.36-39. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. Acesso em 29/03/2018.

⁵⁰ NUNES, Op. Cit., p. 117.

⁵¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012: “Necessidades Alimentares Especiais: Em todas as fases do curso da vida ocorrem alterações metabólicas e fisiológicas que causam mudanças nas necessidades alimentares dos indivíduos, assim como um infinito número de patologias e agravos à saúde também podem causar mudanças nas necessidades alimentares. As Necessidades Alimentares Especiais estão aqui referidas como as necessidades alimentares, sejam restritivas ou suplementares, de indivíduos portadores de alteração metabólica ou fisiológica que cause mudanças, temporárias ou permanentes, relacionadas à utilização

inadequada, como pode trazer riscos à qualidade de vida, à saúde, e à própria vida daquele que tem necessidade alimentar especial.

O primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional contemplou o apoio a pessoas com NAE (art. 22, parágrafo único, VI, do Decreto federal nº 7.272/10). Um dos primeiros diplomas legislativos a cuidar do tema foi a Lei federal nº 11.947/09 (estabelece as diretrizes da alimentação escolar), respeitando as condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica (art. 2º, inc. VI). As NAE tiveram acolhimento específico com a Lei federal nº 12.982/14, que trouxe importante alteração para incluir o § 2º no art. 21 da Lei federal nº 11.947/09, determinando a obrigatoriedade de elaboração de cardápios especiais para a alimentação escolar, garantindo àqueles estudantes que são portadores de NAE tratamento adequado com a oferta de alimentos adaptados à sua necessidade.⁵²

Outras políticas públicas que contemplem os indivíduos com NAE como problema de saúde pública do nosso tempo devem ser consideradas, tais como campanhas de informação e estímulos à pesquisa quanto às formas de prevenção, causas, e tratamento, entre outras.

A regulação dos alimentos e seus riscos pelo Estado também é uma garantia fundamental do direito humano à alimentação adequada. A paradigmática transformação do modo de produção, antes dependente dos ditames do ritmo da natureza, e atualmente configurada por decisões e métodos tecnológicos avançados da indústria alimentar, faz concluir que alguns alimentos se tornaram verdadeiros produtos industriais.⁵³ A interferência humana no processo desde a semente até a mesa, com aplicação de pesticidas, conservantes, aditivos e técnicas de engenharia genética em ambiente de incerteza científica gera inquietações em relação aos efeitos adversos à saúde humana.⁵⁴ Ocorre que muitos efeitos, potenciais e/ou efetivos, ainda são desconhecidos em face da insuficiência de resultados de pesquisas e testes capazes de assegurar a inocuidade dos referidos produtos.⁵⁵

biológica de nutrientes ou a via de consumo alimentar (enteral ou parenteral). Exemplos: erros inatos do metabolismo, doença celíaca, HIV/AIDS, intolerâncias alimentares, alergias alimentares, transtornos alimentares, prematuridade, nefropatias, etc.” Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/pnan2011.pdf>. Acesso em 20/11/17.

⁵² Art. 21. § 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento.

⁵³ FONT, Mariola Rodríguez. *Regimen juridico de la seguridad alimentaria: de la policia administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 81

⁵⁴ MORGADO, Op. Cit., p. 25

⁵⁵ NUNES, Op. Cit. p. 84.

Diante do desenvolvimento técnico e científico, característico da *sociedade de risco*⁵⁶, exige-se do Estado um novo método⁵⁷, uma renovação na tarefa de minorar ou evitar os efeitos potencialmente prejudiciais à saúde e a segurança da população⁵⁸, recomendando-se, nesta seara, a aplicação do princípio da precaução⁵⁹ em hipótese de dúvida científica quanto à existência de riscos à saúde ou à segurança do consumidor.

A Constituição Federal estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido por políticas que visem à redução do risco de doenças, incluindo ações de vigilância sanitária (art. 196). E estabeleceu como atribuição do Sistema Único de Saúde – SUS, a vigilância sanitária, a fiscalização e inspeção de alimentos, águas e bebidas, bem como seu teor nutricional (art. 200, CF), na forma da Lei federal nº 8.080/90 (art. 6º, IV, VIII). Assim, o controle de qualidade dos produtos alimentícios, em todas as suas etapas de fabricação, distribuição e comercialização, integra o conjunto de ações para prevenção e afastamento de riscos à saúde (um dos determinantes da qualidade de vida) e à vida. O Código de Defesa do Consumidor, no art. 55, reforça esse dever, determinando ao Poder Público, o controle da produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços, sempre no interesse da vida, saúde, segurança e informação dos consumidores, editando as normas adequadas para tanto.

A organização administrativa voltada ao controle dos riscos alimentares é bastante complexa, tendo na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA a principal entidade da organização em plano federal voltada à segurança alimentar. Como agência reguladora, a Lei federal nº 9.782/99, que criou a ANVISA, conferiu-lhe autonomia reforçada para afastar a interferência externa e transitória⁶⁰. Alberga ainda amplas competências regulatórias, de

⁵⁶ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. hacia una nueva modernidad*. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, Maria Rosa Borrás. Barcelona: Editorial Paidós, 1986.

⁵⁷ A polícia sanitária tinha por objetivo evitar perigos naturais como epidemias, doenças infecto-contagiosas e perigos humanos bem conhecidos como os resultantes de atividades ilegais, entre elas a adulteração de alimentos. ESTEVE PARDO, José. Privileged Domain of Risk Treatment: Risk and Health. In: *Revue europeenne de droit public*, vol. 15, nº 1, p. 109-129, spring/printemps 2003, p. 121. A atuação do Estado em matéria sanitária, respondendo à ideia liberal, se limitava a situações nas quais os cidadãos não eram capazes de resolver os problemas sanitários por si só. Como por exemplo, as epidemias, que eram enfrentadas com medidas drásticas como cordões militares, ou com as fraudes alimentares, que se afrontavam com imposição de sanções. GIRELA, Miguel Angel. *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Madrid: Arazandi, 2006.p. 35. Para que a Administração executasse seu poder de polícia deveria verificar previamente a existência de um perigo ou perturbação da ordem pública, pressuposto de fato legitimador da intervenção coativa sobre o sujeito cuja conduta era ilícita por perturbar a ordem pública. FONT, Op. cit.,p. 67.

⁵⁸ MORGADO, Op. Cit. p. 39.

⁵⁹ Juarez Freitas aplica o princípio às relações administrativas, cuidando-se do dever de evitar a produção de evento que se supõe danoso em face da fundada convicção quanto ao risco sem especificar o bem jurídico a ser protegido. FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2 ed. 2009.

⁶⁰ Art. 3º da lei 9.782/99; arts. 21, 22 e 23 da lei 9782/99, a arts. 3º, parágrafo único; 4º, 10 a 15, §2º, da Lei 9784/99 e art. 1º Decreto 3029/99.

natureza normativa, administrativa e conciliatória. A criação de uma agência reguladora destacada da administração ordinária responde ao objetivo de conferir independência e eficiência na execução de suas tarefas, qual seja, regular alimentos que possam gerar potenciais riscos à saúde pública.

Outro elemento importante para garantir o direito humano à alimentação adequada é o direito à informação, que, no âmbito alimentar, é proporcionado especialmente pela rotulagem e pelo controle da publicidade enganosa.

O rótulo dos alimentos embalados⁶¹ constitui um meio privilegiado, completo e detalhado de informação para que o consumidor adote os cuidados necessários ao resguardo de sua saúde sendo o seu primeiro contato com o produto adquirido, trazendo informações necessárias quanto a sua composição e eventuais riscos, contribuindo para escolhas conscientes, adequadas e saudáveis.⁶² Não é por outra razão que cabe ao órgão regulador estabelecer as normas de rotulagem e fiscalizar seu cumprimento de acordo com os requisitos que especificam o direito à informação (objetividade, adequação e relevância).

A proteção à saúde e o direito à informação têm sido os aspectos mais relevantes a serem considerados pela Anvisa quando da regulamentação da rotulagem: por meio de aperfeiçoamento da legislação, proteção de grupos vulneráveis, garantia da segurança alimentar, ações de controle sanitário na área de alimentos, complementação de estratégias e políticas de saúde, além de padronização, informação compreensível, clara, legível e verdadeira e incentivo ao consumo consciente.⁶³

As normas sobre a rotulagem incluem determinações proibitivas e impositivas no intuito de conferir o máximo de objetividade à informação prestada. Por um lado, são proibidas afirmações que induzam o consumidor a erro, confusão ou engano, o que poderia impedi-lo de

⁶¹ O Decreto-Lei nº 986/1969 que institui as normas básicas de alimentos no Brasil, é a primeira referência em termos de rotulagem dos alimentos. Segundo o Decreto-Lei, o rótulo é qualquer identificação impressa ou litografada, bem como dizeres pintados ou de outro modo grafados sobre a embalagem do alimento (art.2º,XII). O Código de Defesa do Consumidor reforça e amplia os preceitos do Decreto-Lei mencionados, considerando-se que o rótulo é uma apresentação do produto, integrando o contrato entre o fornecedor e o consumidor. Assim, o rótulo deve conter “informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidade, quantidade, componentes, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outras, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores” (art.31).

⁶² FROTA, Mário. Segurança Alimentar: Comunicação dos riscos, afloramento do direito à informação. *Revista portuguesa de direito do consumo*, Coimbra, n.35, p. 66-78, Set. 2003, p. 74. GIL-ANTUÑANO, Nieves Palacios. Alimentación sana y equilibrada. Importancia de la información sobre los alimentos que comemos. In: MATEU, Nuria Amarilla. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, p.125.

⁶³ CHADDAD, Maria Cecilia Cury, HACK, Fernanda Mainier. ROTULAGEM DE ALIMENTOS COMO INSTRUMENTO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E À INFORMAÇÃO DA POPULAÇÃO PELA DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. XXV Congresso Brasileiro de Nutrição. Brasília: 2018.

decidir de forma livre.⁶⁴ Por outro, as indústrias devem fazer constar nas embalagens itens obrigatórios⁶⁵ de informação alimentar e nutricional⁶⁶ que o permitam escolher alimentos condizentes com seu bem-estar, sua segurança e sua saúde. Além de elementos materiais, as normas sobre rotulagem cuidam dos aspectos formais como o modo de apresentação e disposição de dados no rótulo.⁶⁷ Cumpre a função de dar relevância àquilo que importa ao consumidor saber, daí o cuidado do código consumerista com a ostensividade da informação sobre riscos e perigos de um produto ou serviço.⁶⁸

Além das normas gerais de rotulagem (que têm a obrigatoriedade de respeito à Constituição Federal e ao Código de Defesa do Consumidor), outras normas específicas trazem regras a serem seguidas nas garantias do direito à informação e à saúde do consumidor, em especial a previsão de alertas. Nesse contexto, destaca-se a aprovação pela ANVISA, a fim de garantir à população com alergia alimentar os direitos à informação, à saúde e à alimentação adequada. O processo regulatório contou com intensa e recorde participação popular, levando a agência a editar a Resolução RDC nº 26/2015, que obriga o alerta desatacado dos principais ingredientes que causam alergias nos rótulos dos alimentos embalados.¹⁵

A preocupação com o acolhimento de necessidades alimentares especiais pode ser encontrada ainda em outras normas como a Resolução 271/05 (Regulamento técnico para açúcares e produtos para adoçar), a Resolução 340/02 (obrigatoriedade de declarar nas

⁶⁴ Os princípios gerais da rotulagem contêm um caráter negativo proibindo algumas condutas, em geral, com o objetivo de especificar os requisitos mencionados anteriormente sobre a informação objetiva, clara e inteligível e relevante que permitam a real livre escolha pelo cidadão-consumidor. Consoante a Resolução RDC nº 259/2002 da ANVISA, os rótulos não podem conter informação falsa, incorreta que induza a erro, confusão, engano, que atribua efeito ou propriedades que não possuam ou não possam ser demonstradas, entre outros.

⁶⁵ As informações obrigatórias referem-se à denominação de venda do alimento (nome específico); a lista de ingredientes; o conteúdo líquido; a identificação de origem; a identificação do lote; o prazo de validade, e as instruções sobre o preparo e uso do alimento quando necessária. ALMEIDA-MURADIAN, Lígia Bicudo e PENTEADO, Marilene de Vuono Camargo. *Vigilância Sanitária. Tópicos sobre legislação e análise de alimentos*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2007. p.49-51. Os diplomas legislativos que cuidam de matéria são o Decreto Lei nº 986/99; a Resolução 259/2002 e 123/2004 de ANVISA, bem como o CDC. A rotulagem geral determina, como informações obrigatórias, que devem constar no rótulo de alimentos embalados sem a presença do consumidor, alguns dizeres mínimos, quais sejam, a qualidade, a natureza e o tipo de alimento, o nome e/ou marca do alimento, nome do fabricante, nº do registro na ANVISA, indicação de aditivo internacional, peso ou volume líquido entre outros.

⁶⁶ A rotulagem nutricional, diferentemente de geral, é toda descrição destinada a informar o consumidor sobre propriedades nutricionais dos alimentos (ou seja, valor calórico e os nutrientes com proteínas, carboidratos, gorduras, cálcio, ferro, sódio) e também tem uma função informativa importante orientar o consumo de alimentos com vistas a uma alimentação saudável. Resolução RDC nº 94/2000 da ANVISA (considerandos). Enfim, trata-se de um instrumento educativo que permite ao consumidor ter elementos úteis para planejar sua alimentação. GIL-ANTUÑANO, Op. Cit., p.125.

⁶⁷ Resolução RDC nº 259/2002 da ANVISA e Instrução Normativa nº 22/2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

⁶⁸ Art.9º de Lei nº 8.078/1990. “Art. 9º O fornecedor de produtos e serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança deverá informar, de maneira ostensiva e adequada, a respeito da sua nocividade ou periculosidade, sem prejuízo da adoção de outras medidas cabíveis em cada caso concreto.”

embalagens de alimentos o corante tartrazina), a Resolução 19/10 (fenilcetonúricos) e as Resoluções 135 e 136/17 (rotulagem de lactose), todas da Anvisa, além a Lei federal nº 10.674/03 determina a rotulagem do glúten.

Outro destaque importante é a determinação de informação nos rótulos sobre presença de organismos geneticamente modificados – OGMs, com o alerta da letra “T” inserida em um triângulo, de acordo com a Lei federal n.º 11.105/05 (Lei de Biossegurança).

Ademais, para concretização de escolhas alimentares mais adequadas e saudáveis, cresce em importância a denominada rotulagem nutricional e seu papel no rol de estratégias e políticas de saúde pública. O Brasil foi um dos pioneiros a adotar a rotulagem nutricional obrigatória por meio da Resolução 360/03 da ANVISA.

Para melhor visualização, compreensão e utilização pelos consumidores das informações nutricionais, desde 2014, a agência vem trabalhando para revisão das normas de rotulagem nutricional, a fim de sanar os principais problemas que impedem o pleno exercício do direito à informação (trazendo para a frente da embalagem de forma clara e acessível as características nutricionais dos alimentos – rotulagem nutricional frontal). A iniciativa regulatória da revisão da rotulagem nutricional foi aprovada em 12/12/2017⁶⁹. Dentre as propostas analisadas até o fechamento deste artigo, foram levados em consideração critérios para identificar (ou classificar) no rótulo nutrientes considerados danosos à saúde, especialmente quando consumidos em excesso e presentes em grandes quantidades em alimentos processados e ultraprocessados, como açúcar, sódio, gorduras totais, saturadas e trans.

A previsão de alertas nos rótulos ganha crescente importância na medida em o cidadão na face de consumidor em sua maioria não tem instrumental teórico suficiente para entender as complexas informações contidas nos rótulos (nomes técnicos, tabela nutricional, tamanho de porções). E também em razão de sua condição especial de saúde.

Com vistas a garantir o direito à informação, além da regulação da rotulagem, a ordem jurídica brasileira tutela a publicidade e a propaganda. É cediço que o escopo da publicidade há muito se distanciou do conteúdo meramente informativo para incitar os consumidores, sendo necessariamente tendenciosa, uma forma de estímulo ao consumo.⁷⁰

⁶⁹ Publicada no Diário Oficial da União, em 27/12/2017, por meio do Despacho de Iniciativa n. 113, de 26/12/2017

⁷⁰ MELLO, Heloísa Carpena Vieira. MELLO, Heloísa Carpena Vieira. Prevenção de riscos no controle da publicidade abusiva. *Revista do Direito do Consumidor*, vol. 35, ano 9, jul./set.2000, p.124. Uma das grandes diferenças entre “publicidade” e “informação” é que a primeira enfatiza aspectos positivos para aumentar as vendas e a segunda aponta aspectos positivos e negativos para permitir a decisão com autonomia. MATEU, Nuria Amarilla. Diferencias entre publicidad e información. In: MATEU, Nuria Amarilla. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, Salud Alimentar, p.33.

A Constituição Federal de 1988 determina que a lei pode estabelecer meios de defesa contra a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde (art. 220, II). O Código de Defesa do Consumidor - CDC, conferindo maior densidade normativa aos direitos e garantias constitucionais (como o direito à informação e o direito à saúde do consumidor), estabeleceu princípios e regras que pretendem direcionar e limitar o uso de técnicas de publicidade que exponham o consumidor a eventos danosos. Por isso, o CDC protege o direito à informação do consumidor sobre os riscos que os produtos e serviços podem lhe causar (art. 6º, III) e proíbe expressamente a publicidade enganosa ou abusiva, incluindo a que possa induzir o consumidor a se comportar de modo prejudicial ou perigoso à sua saúde ou segurança (art. 37, §2º), competindo à ANVISA controlar, fiscalizar e acompanhar a propaganda e a publicidade de produtos submetidos à vigilância sanitária, como os alimentos (art. 7º, XXVI, 8º, II, da Lei federal nº 9.782/99).

Por conseguinte, a sujeição da publicidade a uma disciplina constitucional e legal consubstancia uma das garantias de proteção do cidadão na sua face de consumidor, proibindo-se todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa⁷¹ que ameacem sua escolha. Ademais, impede que o direito à informação do consumidor seja obstruído por práticas abusivas, errôneas, tendenciosas que manipulem opiniões e estimulem comportamentos nocivos à saúde, os quais devem ser combatidos pelo Estado, com vista à prevenção de danos e à concretização do direito humano à alimentação adequada e saudável.

Assim sendo, o direito à informação, especialmente no que se refere à melhoria dos rótulos e à tutela da publicidade dos alimentos, é passo importante para a concretização do direito avaliado, sendo complementado pelo direito à educação alimentar e nutricional.

Por fim, acresça-se ao elenco de garantias do direito humano à alimentação adequada a educação alimentar e nutricional. A prestação de informação pela Administração ou por meio dos rótulos alimentares não cumprirá efetivamente o objetivo de dar ao consumidor o direito de escolha se o mesmo não tiver o conhecimento mínimo necessário. Com efeito, a complexidade dos novos termos da indústria alimentar torna imprescindível a informação rigorosa para tomada de decisões autônomas e responsáveis na hora de eleger sua alimentação, mas, principalmente, a aptidão para aplicação prática do conteúdo teórico.⁷² Assim sendo, a informação alimentar e educação alimentar são complementares. A informação seria a primeira

⁷¹ NABAIS, José Casalta. NABAIS, José Casalta. O estatuto constitucional dos consumidores. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jul./set. 2009.

⁷² MARTOS, Jesus Sánchez y PIZARRO, Carmen Gamella. Información alimentaria y educación para la salud. In: MATEU, Nuria Amarilla. **El derecho a la información en salud alimentaria**. Madrid: Eupharlaw, 2006, p.84 e 89.

fase da intervenção educativa, despertando a consciência. A educação é, por sua vez, um processo contínuo de melhora do conhecimento, devendo desenvolver uma sensibilidade, assim como gerar e estabelecer hábitos e comportamentos alimentares a favor de um melhor estado de saúde.⁷³

Um dos primeiros documentos a relacionar a educação alimentar e nutricional com o direito à alimentação adequada foi a Portaria do Ministério da Saúde nº 710/99, que aprovou a “Política Nacional de Alimentação e Nutrição - PNAM”. Atualmente, a educação alimentar e nutricional encontra-se inserida no processo de ensino e aprendizagem, conforme a Lei federal nº 11.947/09. A partir desta lei, a abordagem da alimentação e nutrição passou a fazer parte obrigatória do currículo escolar. A política pública encampada pela lei ainda engloba o já mencionado PNAE que objetiva contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos.⁷⁴ Na mesma direção, a “Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSAM” tem por diretriz a instituição de processos permanentes de educação.

Cabe aos sistemas e redes de ensino, assim como às escolas, em suas respectivas esferas de autonomia e competência, incorporar aos currículos e às propostas pedagógicas a abordagem de temas contemporâneos que afetam a vida humana em escala local, regional e global, preferencialmente de forma transversal e integradora,⁷⁵ destacando o papel da alimentação na saúde e na qualidade de vida.

Observe-se que educação alimentar e nutricional também consagra a atividade administrativa de fomento⁷⁶, pois o Estado estimula os cidadãos a se desenvolver utilizando plenamente suas potencialidades, ou seja, fomenta (i) a adoção de condutas privadas de interesse público e (ii) a criação de soluções privadas de interesse público,⁷⁷ induzindo a

⁷³ Idem, p.88. Faz-se necessária a adoção de uma conduta educativa e reeducativa do padrão alimentar, tanto sob o aspecto preventivo primário quanto corretivo, mas que resulte efetiva modificação do comportamento do padrão alimentar da população. NUNES, Op. Cit., p. 135.

⁷⁴ Resolução CD/FNDE nº 38/2009. “Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: 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.” Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.”

⁷⁵ BRASIL. Ministério da Educação. *Base nacional comum curricular*. Brasília, Brasília: MEC, 2015. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documento/BNCC-APRESENTACAO.pdf>>. Acesso em 17/11/17.

⁷⁶ “La alimentación es una actividad de riesgo y por ello la actividad de “comunicación” de la Administración se entiende también mediante la actividad de fomento e de servicio público de la Administración a la educación alimentaria.” GIRELA, Op. cit., p.92

⁷⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Op. cit. p.523. Idem. Novos institutos consensuais da ação administrativa. Op. cit., p.348.

melhores práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis⁷⁸. O interesse público a ser perseguido através da educação alimentar refere-se ao papel que a alimentação desempenha na saúde e na qualidade de vida. Assim como a prática de hábitos alimentares corretos pode ser fonte de saúde, maus hábitos levam a problemas de saúde pública, como obesidade, diabetes, hipertensão, denominadas doenças crônicas não transmissíveis, que atingem um número crescente de pessoas. Daí a importância de conhecer e aplicar os conhecimentos adquiridos de forma adequada, servindo a educação como meio de prevenção mais econômico e de garantia do direito a uma alimentação adequada e saudável.⁷⁹

Uma das diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição– Pnam consiste na Promoção da Alimentação Adequada e Saudável – PAAS, que faz parte da política de Promoção da Saúde pelo Sistema Único de Saúde. E para atingir seu objetivo, o PAAS propõe um elenco de estratégias na saúde que compreende “*a educação alimentar e nutricional que se soma às estratégias de regulação de alimentos - envolvendo rotulagem e informação, publicidade e melhoria do perfil nutricional dos alimentos - e ao incentivo à criação de ambientes institucionais promotores de alimentação adequada e saudável, incidindo sobre a oferta de alimentos saudáveis nas escolas e nos ambientes de trabalho*”.⁸⁰ Dessa forma, tem-se que o Poder Público possui as ferramentas necessárias para garantir à população o direito humano à alimentação adequada.

4. Reflexões sobre a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento e a oferta de granulado (mistura de substâncias) diante do direito humano à alimentação adequada.

4.1. A evolução do conceito legal de alimento e a mistura de substâncias

O estudo do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada e de suas garantias forneceu subsídios para análise da Lei paulistana nº 16.704/2017, provocando algumas dúvidas e reflexões.

⁷⁸ MORGADO, Op. Cit., p.181.

⁷⁹ MARTOS, Op.cit., p. 84.

⁸⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. PORTARIA Nº 2.715, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2011.

A pretexto de conciliar a política pública de erradicação da fome e a promoção da função social do alimento, a lei supracitada incorporou alguns conceitos que respaldariam a produção de granulado (mistura de substâncias).⁸¹ Segundo o art. 4º, inc. I. da lei paulistana, alimento é “toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso, ou qualquer outra forma adequada, destinada a fornecer ao organismo humano os elementos necessários à sua formação, manutenção e desenvolvimento”.

A lei citada também contempla noção de “tecnologia de alimentos”, pois para evitar o desperdício e prolongar a vida útil dos alimentos, respalda o uso da ciência e da tecnologia na produção, processamento, preparo e utilização do alimento⁸². Emprega ainda outros termos como “beneficiamento”, “processamento”, com a previsão de “processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação de alimentos.”⁸³

Importa notar que a lei municipal adota a mesma concepção do Decreto-Lei nº 986/69, que Institui Normas Básicas sobre alimentos, representando uma visão apropriada da época de sua edição. Com efeito, além de precisar o conceito de alimento *in natura*, o Decreto-lei estabeleceu a definição legal para outros tipos de alimentos, entre os quais, alimento enriquecido, dietético, fantasia, artificial, irradiado, além de definir produto alimentício.⁸⁴

⁸¹ A apresentação do granulado como objeto principal da política pública foi feita em conjunto com a promulgação da Lei 16.704/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 03/04/2018.

⁸² NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio De Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008, p. 82.

⁸³ Art. 3º. § 1º Não cumprem sua função social os alimentos considerados pela legislação vigente como aptos para o consumo humano que não tiverem tal destinação e que poderiam tê-la caso fossem submetidos a beneficiamento ou processamento adequados. § 2º Para garantir o cumprimento de sua função social, o alimento considerado pela legislação vigente como apto para o consumo humano deve ser submetido a técnicas adequadas de beneficiamento ou de processamento.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) IV - beneficiamento de alimentos: limpeza, secagem, polimento, descascamento, descaroçamento, parboilização ou outras operações por que passam certos produtos antes de serem processados ou distribuídos para consumo; V - processamento de alimentos: processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação dos alimentos, agregando-lhes valor e estabilidade;

Art. 5º São objetivos da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos - PMEFS: (...) IV - o estímulo à adoção de novos processos, métodos e tecnologias que contribuam para o alcance da função social dos alimentos; V - o incentivo à pesquisa e desenvolvimento em segurança, nutrição, qualidade e tecnologias alimentares com vista a evitar a destinação inadequada dos alimentos e a contribuir para o cumprimento de sua função social; (grifos nossos)

⁸⁴ Art 2º Para os efeitos deste Decreto-lei considera-se:

I - Alimento: toda substância ou mistura de substâncias, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento;

III - Alimento *in natura* : todo alimento de origem vegetal ou animal, para cujo consumo imediato se exija apenas, a remoção da parte não comestível e os tratamentos indicados para a sua perfeita higienização e conservação;

IV - Alimento enriquecido: todo alimento que tenha sido adicionado de substância nutriente com a finalidade de reforçar o seu valor nutritivo;

V - Alimento dietético: todo alimento elaborado para regimes alimentares especiais destinado a ser ingerido por pessoas sãs;

VI - Alimento de fantasia ou artificial: todo alimento preparado com o objetivo de imitar alimento natural e em

A permissão para fabricação de alimentos processados serviu para legitimar a produção industrial com a adoção de novos recursos tecnológicos. Todavia, ao estender o conceito de alimento de modo que em sua amplitude fossem incluídos produtos artificiais, surgiram os efeitos decorrentes da enorme quantidade de produtos quimicamente processados, em especial os riscos para a saúde humana.⁸⁵

Como bem ressalta Mérces Nunes, a ampliação do conceito de alimento, implementada pelo Decreto-Lei nº 986/69, foi levada a efeito com

“suporte em elementos históricos circunstanciais e de acordo com uma visão de mundo que norteava a própria concepção de segurança alimentar durante a década de 1970 (certamente reforçada pela crise de escassez de alimentos dos anos 1972/1974), qual seja, a de que segurança alimentar deveria ser entendida como sinônimo da expressão segurança nacional e essa concepção foi determinante para adoção de medidas destinadas a capacitar e promover o desenvolvimento do País, incentivando-o a atingir a autossuficiência na produção de alimentos, como forma de reduzir sua vulnerabilidade a certos eventos externos.”

Portanto, o conceito de alimento empregado, que respaldaria a oferta de um alimento ultraprocessado, o granulado (uma mistura de substâncias, após beneficiamento e processamento), é ultrapassado. Ademais, não condiz com a dupla concepção do direito humano à alimentação adequada e não acompanha a evolução de seu conteúdo normativo.

Ao lado da perspectiva quantitativa do direito à alimentação, voltada à oferta suficiente e necessária à sobrevivência, em atenção especial às crises alimentares posteriores às Grandes Guerras, existe uma perspectiva qualitativa, relacionada à inocuidade e adequação dos alimentos, livres de riscos à saúde. A legislação internacional e nacional aponta em diversos documentos para o alimento como algo “além de um simples pacote de calorias”.

Relembre-se, a propósito, que o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999, ao

cuja composição entre, preponderantemente, substância não encontrada no alimento a ser imitado;
VII - Alimento irradiado: todo alimento que tenha sido intencionalmente submetido a ação de radiações ionizantes, com a finalidade de preservá-lo ou para outros fins lícitos, obedecidas as normas que vierem a ser elaboradas pelo órgão competente do Ministério da Saúde;
VIII - Aditivo intencional: toda substância ou mistura de substâncias, dotadas, ou não, de valor nutritivo, ajuntada ao alimento com a finalidade de impedir alterações, manter, conferir ou intensificar seu aroma, côr e sabor, modificar ou manter seu estado físico geral, ou exercer qualquer ação exigida para uma boa tecnologia de fabricação do alimento;
IX - Aditivo incidental: toda substância residual ou migrada presente no alimento em decorrência dos tratamentos prévios a que tenham sido submetidos a matéria-prima aumentar e o alimento in natura e do contato do alimento com os artigos e utensílios empregados nas suas diversas fases de fabrico, manipulação, embalagem, transporte ou venda;
X - Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento in natura, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado.

⁸⁵ NUNES, Op. Cit., p. 82.

densificar o conteúdo normativo do direito à alimentação adequada (art. 11 do PIDESC), destaca que “*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.*”

No plano nacional, a Lei federal nº 11.346/06 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN) e o Decreto federal nº 7.272/10, que a regulamentou, cuidando da efetivação do direito estudado, passam a englobar conceitos como “*práticas alimentares e estilo de vida saudáveis*”, com respeito às “*tradições*” e à “*diversidade alimentar nacional*” de natureza “*social, cultural e étnica, racial*” (arts. 3º, 4º, inc. IV, da LOSAN, e arts. 3º, inc. I, 4º, inc. II e III, do Decreto federal nº 7.272/10). No campo específico da alimentação escolar, a Lei federal nº 11.947/2009, bem como a Resolução 38/09 do FNDE, endossam a evolução do conceito, buscando promover práticas e “*hábitos alimentares saudáveis*”, apontando a preferência pela aquisição para a merenda escolar de “*gêneros alimentícios variados e diversificados*”, com respeito às “*tradições*”, à “*cultura*”, às “*preferências alimentares locais*” (art. 2º, incisos I, IV, VI. Lei federal nº 11.947/09, e art. 2º, V, 3º, inc. I. e 17, inc. II Resolução nº 38/FNDE).

A defesa de uma alimentação adequada e saudável, afinal, está de acordo com a promoção do direito à saúde, na medida em que são interdependentes e contemplados pela Constituição. Além disso, é dever do Estado proteger o cidadão contra riscos à sua saúde (art. 196, Constituição Federal)

Considerando as limitações do legislador acerca de conceitos técnicos e específicos da nutrição, foram elaborados alguns documentos explicitando a noção de alimentação adequada e saudável, entre os quais, o Guia Alimentar. O citado documento tem caráter multidisciplinar e contou com a orientação de peritos de diversas áreas do conhecimento, além da participação da sociedade civil. Ademais, tal documento pode ser considerado uma manifestação da atividade administrativa de fomento, eis que o poder público através da informação estimula práticas de interesse público, qual seja, hábitos de vida saudáveis. O Guia alimentar apresenta um olhar abrangente da alimentação e sua relação com a saúde e o bem-estar e prescreve entre seus princípios que “a alimentação é mais do que a ingestão de nutrientes”.⁸⁶ Recomenda o consumo de alimentos preferencialmente *in natura* ou

⁸⁶ “*Alimentação diz respeito à ingestão de nutrientes, mas também aos alimentos que contêm e fornecem os nutrientes, a como alimentos são combinados entre si e preparados, a características do modo de comer e às dimensões culturais e sociais das práticas alimentares. Todos esses aspectos influenciam a saúde e o bem-estar.*” BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF, 2014, p. 15-16.

minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, devendo ser evitados processados e ultraprocessados.⁸⁷

Os alimentos têm gosto, cor, forma, aroma e textura, e todos estes componentes precisam ser considerados na abordagem nutricional. As práticas alimentares devem ser priorizadas em função do consumo do próprio alimento e não em função de nutrientes que o compõe, pois aqueles expressam indissociáveis significações culturais, comportamentais e afetivas.⁸⁸

Isto posto, a lei paulistana apresenta uma concepção ultrapassada de alimento, não podendo esse conceito servir de respaldo para a produção do granulado.

4.2. A Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A lei municipal enuncia que as ações a serem implementadas no âmbito da Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social do Alimento – PMEFSa articulam-se com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela LOSAN (art. 10), além de integrar-se a outros programas, ações e políticas federais e municipais cujos assuntos tangenciem a problemática enfrentada para efetivação do direito humano à alimentação adequada.

Contudo, ao contrário de integrar-se ao SISAN, a proposição legislativa viola os marcos legais e as políticas públicas de segurança alimentar estabelecidos pelo sistema, terminando por violar o próprio conteúdo do direito em análise. O SISAN foi criado com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada através de políticas, planos, programas e ações, como elencados no capítulo 3 do presente estudo.

Algumas questões merecem ser individualmente enfrentadas. Inicialmente, percebe-se que um dos principais intuitos do programa é evitar o desperdício. Para tanto, a

⁸⁷ *Alimentos in natura ou minimamente processados, em grande variedade e predominantemente de origem vegetal, são a base para uma alimentação nutricionalmente balanceada, saborosa, culturalmente apropriada e promotora de um sistema alimentar socialmente e ambientalmente sustentável. (...) A fabricação de alimentos ultraprocessados, feita em geral por indústrias de grande porte, envolve diversas etapas e técnicas de processamento e muitos ingredientes, incluindo sal, açúcar, óleos e gorduras e substâncias de uso exclusivamente industrial. (...) Há muitas razões para evitar o consumo de alimentos ultraprocessados. Essas razões estão relacionadas à composição nutricional desses produtos, às características que os ligam ao consumo excessivo de calorias e ao impacto que suas formas de produção, distribuição, comercialização e consumo têm sobre a cultura, a vida social e sobre o meio ambiente.* BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF, 2014, p. 26; 38; 40-41.

⁸⁸ NUNES, Op. Cit., p. 82.

política municipal estimula a pesquisa e a adoção de novos processos, métodos e tecnologias voltados à transformação ou à preservação dos alimentos, entre os quais, o beneficiamento e o processamento (limpeza, secagem, polimento, descascamento, descaroçamento, parboilização, uso de aditivos alimentares para conferir valor ou estabilidade ao alimento), conforme arts. 4º, inc. IV, V; 5º, inc. IV, V, XIII da Lei municipal nº 16.704/17.

Todavia, o descarte pode ser enfrentado com ações preventivas, desde a etapa de produção, além de transporte, armazenamento e consumo, no lugar de transformar o alimento em produto industrial. Há diversas possibilidades de reduzir a destinação inadequada, como ampliação de Banco de Alimentos, planejamento de cardápios, fortalecimento de organizações de sociedade civil responsáveis por receber excedentes de comercialização e produção.⁸⁹

E principalmente, atente-se que a escolha de uma política pública cujo principal fundamento é o uso de tecnologias de processamento e beneficiamento de alimentos, para evitar seu descarte, não compreende elementos estruturantes do direito humano à alimentação adequada e saudável. Conforme se depreende de termos utilizados pelo legislador e pelo administrador público: “promoção da saúde”; “práticas alimentares promotoras de saúde”, “estilos de vida saudáveis” (art. 3º da LOSAN e art. 3º do Decreto federal nº 7.272/10), e seguindo essas diretrizes legais, de acordo com o Guia alimentar da População Brasileira, a base alimentar deve consistir essencialmente em gêneros alimentícios *in natura* e minimamente processados, evitando-se principalmente o consumo de ultraprocessados como o granulado.

Uma das possibilidades aventadas pela política municipal era a oferta de granulado nas escolas públicas. Ocorre que a lei que contempla o direito à alimentação escolar traduz uma atenção ainda maior aos “hábitos alimentares saudáveis”, “uso de alimentos variados, seguros”, com a preferência por “alimentos orgânicos ou agroecológicos”, proibindo-se bebidas com baixo valor nutricional e restringindo-se a preparação semipronta ou alimentos concentrados (art. 2º, inc. I, V, 4º, da Lei federal nº 11.947/09, e 17, inc. I, e II, da Resolução CD/FNDE nº 38/09). E não poderia ser diferente, pois a mesma lei estabelece a educação alimentar e nutricional como componente do processo de aprendizagem. A contradição entre a oferta de granulado na merenda escolar e o que se pretende propagar e formar com a educação alimentar é tão profunda, que chega a ser caricata. Felizmente, parece que a pretensão foi abandonada.⁹⁰

⁸⁹ A propósito, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO manifestou repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018

⁹⁰ ESTADO DE SÃO PAULO. *Doria desiste de usar farinata na merenda das escolas municipais*. Edição de 19/10/2010. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-desiste-de-usar-farinata-na-merenda-de-escolas-municipais,70002053269>. Acesso em 04/04/2018.

Ademais, a completa transformação do alimento por processos tão complexos ou adição de elementos artificiais que o desnaturam também pode dificultar a verificação dos seus ingredientes. Consiste em prejuízo ao direito à informação, considerando-se que sem a rotulagem (inclusive sem os alertas sobre ingredientes alergênicos e outras necessidades alimentares especiais ou componentes nutricionais) o cidadão fica impedido de exercer sua escolha alimentar. A questão ganha maior relevo no que se refere às pessoas com necessidades alimentares especiais que dependem desta informação para sua segurança e qualidade de vida.

Outro aspecto que merece reflexão consiste na escolha da produção de alimentos concentrada nas indústrias, em especial, grandes corporações. Com efeito, para atender aos objetivos da lei municipal, com a adoção de novos processos, métodos e tecnologias alimentares, será necessário investimento em maquinário e em pessoal qualificado, a depender do poder econômico das grandes indústrias, e a afastar a promoção e fortalecimento da agricultura tradicional familiar.

Relembre-se que uma das garantias do direito estudado consiste na promoção de sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais (art. 4, inc. I, II, LOSAN, art. 3º, inc. II; 4º, inc. II e III, Decreto federal nº 7.272/10). Isto significa que a adoção de políticas e ações de promoção da segurança alimentar devem sempre considerar as dimensões ambientais, culturais econômicas, regionais e sociais envolvidas. Para resumir: devem ser ações *sustentáveis*. E o modelo utilizado pelo Município de São Paulo foge completamente à ideia de sustentabilidade na medida em que concentra a solução em indústrias especializadas no processamento e na transformação de alimentos. Além disso, desnatura todas as fases de produção, desde a plantação na lavoura familiar, passando pela oferta diversificada e variada de alimentos de diferentes produtores locais.

O programa denominado “Alimento para Todos” ainda afronta princípios do SISAN. Em primeiro lugar, não é voltado para todas as pessoas, ferindo um dos objetivos da República Federativa do Brasil que é a promoção do bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inc. IV da Constituição Federal), e ainda viola o princípio da universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação (art. 8º, inc. I, da LOSAN). Isto porque são especialmente os grupos vulneráveis contemplados pelo programa em tela. Como bem alertou a Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO, o programa “expressa as contradições sociais de um sistema alimentar excludente, que divide a população entre os que podem se alimentar adequada e saudavelmente e os desprovidos dessa condição”, ao evidenciar

“perversos mecanismos de discriminação” e carregando “forte componente de estigma e preconceito, ao partir do princípio de que aos pobres cabe se alimentar de produtos, espécie de ração, absolutamente estranhos à cultura alimentar da população brasileira.”⁹¹

A imposição do produto alimentício ao grupo vulnerável da sociedade, pela lógica de mercado e decorrente de uma visão assistencialista ultrapassada, não concebe o homem como um fim em si mesmo e, assim, viola o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo central e base de todos os direitos constitucionalmente consagrados⁹², bem como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 2º, III, Constituição federal). Ademais, é um dos princípios do SISAN (art. 8º, inc. II, LOSAN). O conteúdo jurídico da dignidade se relaciona com os direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles.⁹³

Mais uma vez, cite-se o Guia alimentar que elucida a importância da alimentação para a identidade e o sentimento de pertencimento social que auxiliam na construção da dignidade do ser humano como fim em si mesmo:

“Finalmente, alimentos específicos, preparações culinárias que resultam da combinação e preparo desses alimentos e modos de comer particulares constituem parte importante da cultura de uma sociedade e, como tal, estão fortemente relacionados com a identidade e o sentimento de pertencimento social das pessoas, com a sensação de autonomia, com o prazer propiciado pela alimentação e, conseqüentemente, com o seu estado de bem-estar.”⁹⁴

A distribuição do produto alimentício também restringe e até mesmo exclui a liberdade de escolha alimentar, impedindo o direito de adquirir, produzir, preparar, e degustar o alimento de preferência, a comida de verdade. Nesta medida, também fere outro princípio do SISAN: a autonomia.

O Sistema Nacional, além disso, contemplou o princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo. Entre os órgãos

⁹¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. *Moção de repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo*. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018.

⁹² VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 102.

⁹³ BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2ª. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 128.

⁹⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF, 2014, p. 15-16.

componentes do SISAN, destaque-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, composto por representantes da sociedade civil e observadores de organismos internacionais e do Ministério Público (art. 11, §2º, LOSAN). Ressalte-se, portanto, que o SISAN contempla a participação social admitindo representantes externos na composição de um órgão público com competências tão relevantes como a de articular, acompanhar e monitorar a implementação e convergência de ações inerentes ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (art. 11, II, c, LOSAN). E a política paulistana mais uma vez ignorou um princípio tão importante ao ameaçar todos os avanços conquistados com a participação popular.

Em síntese: a política de erradicação da fome e promoção da função social do alimento, em diferentes aspectos que a conformam, não considera conceitos, princípios, objetivos e diretrizes do SISAN e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Em Nota Técnica apresentada ao Senado Federal quanto ao Projeto de Lei complementar federal nº 104/17, que reproduz o texto da lei municipal, o CONSEA concluiu que o “texto do PLC 104/2017 denota desconhecimento da implementação do SISAN e total desconsideração com as políticas públicas vigentes no campo da segurança alimentar e nutricional”, e, ao invés de aprimorar as políticas em curso, “apresenta uma nova política de erradicação da fome sem qualquer debate com os atuais gestores de políticas de segurança alimentar, ou com a sociedade civil brasileira, historicamente comprometida com o tema.”⁹⁵ É possível ao legislador adotar nova regulamentação acerca de um direito fundamental desde que respeite a garantia mínima que decorre da Constituição. Para verificação da correção da nova regulamentação, Ana Paula de Barcelos propõe um teste:

“a nova disciplina pretendida é compatível com a garantia constitucional, tendo em conta o sentido em que ela é compreendida contemporaneamente? A nova regulamentação realiza de forma minimamente adequada o bem jurídico tutelado pelo direito fundamental constitucionalmente previsto? A regulamentação pretendida garante a aplicação real e efetiva – isto é a fruição por seus destinatários – do direito constitucional? Se as respostas a tais perguntas puderem ser afirmativas, a nova regulamentação não poderá ser considerada inválida e a vedação do retrocesso não será aplicável. Se alguma dessas respostas, porém, for negativa, a invalidade parece ser a consequência natural para o caso.”⁹⁶

⁹⁵ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Nota Técnica* nº 3/2017/CONSEA. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/outubro/nota-do-consea-sobre-projeto-201calimento-para-todos201d>. Acesso em 04/04/2018.

⁹⁶ BARCELLOS, Op. Cit., p. 90.

Ora, uma vez consagradas legalmente determinadas prestações sociais, não poderia o legislador eliminá-las sem alternativas e compensações, levando-se em conta o “princípio da vedação ao retrocesso social.”⁹⁷ Portanto, a política pública paulistana é um modelo atrasado diante das políticas até então implementadas e deve ser rechaçada.

4.3. O Projeto de lei do Estado do Rio de Janeiro e adequação da política pública.

Cabe trazer à baila algumas notas sobre o Projeto de Lei nº 2.388/17 em curso na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ. Registre-se a proposta é idêntica à que deu origem à lei paulistana.

Atualmente, a proposta encontra-se na Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da ALERJ. Na análise pela comissão precedente (Comissão de Segurança Alimentar), recebeu parecer favorável com emendas, a fim de adequar o texto do projeto ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, instituído pela LOSAN e com o conceito mais atual do direito examinado.

E seguindo as diretrizes do Guia alimentar para a população brasileira, apresenta emendas modificativas ao § 1º do art. 3º e inciso V do art. 7º⁹⁸, recomendando que para cumprir sua função social o alimento deve ser essencialmente *in natura* e minimamente processados. Além disso, apresenta emenda supressiva do disposto no § 2.º do art. 3º que determina a submissão do alimento a técnicas de processamento e beneficiamento, as quais transformariam o alimento em mistura de substâncias (granulado).

Ademais, o parecer apresenta emenda aditiva sugerindo outras propostas para evitar o descarte e desperdício como “restabelecimento dos Restaurantes Populares, ao funcionamento das Cozinhas Comunitárias e o fomento às feiras livres, à aquisição de gêneros do produtor familiar, aos Bancos de Alimentos, aos trabalhos de seleção e higiene de itens que estão por vencer e à distribuição sem descaracterizar os alimentos em boas condições de consumo” (inclusão de inciso ao art. 8º).

⁹⁷ QUEIROZ, Op. Cit., p. 103.

⁹⁸ EMENDA MODIFICATIVA

Modifique-se o § 1º do Art. 3º, que passa a ter a seguinte redação:

Parágrafo Único – Para garantir o cumprimento de sua função social, o alimento considerado pela legislação vigente como apto para o consumo humano deve ser caracterizado por alimentos *in natura* e minimamente processados, em detrimento de produtos ultraprocessados. Deve buscar aproximar a produção do consumo, atender às necessidades alimentares especiais e promover hábitos alimentares saudáveis.

Modifique-se o Inciso V do Art. 7º, que passa a ter a seguinte redação:

V – criação de centros de pesquisa dedicados ao desenvolvimento de tecnologias que fomentem a função social dos alimentos, sempre tendo em vista que comida de verdade é composta por alimentos minimamente processados em detrimento de produtos ultraprocessados.

Por outro lado, mantém dispositivos que estão diretamente relacionados ao uso da tecnologia responsável pela mistura de substâncias como os art. 3º, caput e § 1º, art. 4º, incisos IV e V, art. 5º incisos IV e V, art. 7º, incisos II, IV e V, art. 8º incisos I, IV, V e VI, além de manter o conceito ultrapassado de alimento em seu art. 4º inciso I.

O citado projeto de lei apenas merece aprovação pela casa legislativa caso haja adequação total de seu conteúdo ao que foi estudado, ou seja às diretrizes do SISAN e ao próprio conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada.

5. Conclusões.

O direito humano à alimentação adequada, a partir de uma evolução de seu conteúdo normativo, abrange não só o acesso econômico a bens alimentares – face quantitativa, mas também a segurança e inocuidade dos alimentos - face qualitativa, e nessa visão enfrenta os novos riscos provocados por alimentos ultraprocessados, como o aumento de doenças crônicas não transmissíveis, exigindo-se do Estado postura ativa e concretizadora de direitos, como a saúde e a vida.

A legislação analisada no presente artigo, que instituiu a Política de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos, a pretexto de evitar o desperdício, pretendeu dar respaldo à oferta de granulado (alimento ultraprocessado) à população vulnerável, conceituando alimento como mistura de substâncias após ser submetido a técnicas de processamento ou beneficiamento. O conceito deve ser considerado ultrapassado e não sintonizado com a evolução do conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada, não conciliando sua concepção dupla e complementar.

Além disso, a política pública do município de São Paulo viola os direitos à saúde, à educação, à informação e próprio Estado Democrático de Direito, afrontando o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo central e base de todos os direitos constitucionalmente consagrados. Não fosse o bastante, contradiz, ainda, em diferentes aspectos que a conformam, conceitos, princípios, objetivos e diretrizes instituídos pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em total descompasso com as políticas públicas vigentes no campo da segurança alimentar e nutricional.

Em face de normas e documentos produzidos de forma plural, concretizadores dos direitos enunciados, a política revela-se: antidemocrática (ausência de participação popular), sem transparência (falta de critérios e informações quanto à formulação e escolha do produtor

do “granulado”) e dificulta a aquisição de gêneros alimentícios diversificados (âmbito local, preferencialmente pela agricultura familiar e empreendedores familiares rurais), ao priorizar a produção industrial e em larga escala.

A postura concretizadora dos direitos fundamentais como vida e saúde pelo Estado deve priorizar políticas que permitam acesso à informação e escolhas saudáveis e adequadas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção e diminuição de doenças crônicas não transmissíveis, cujo aumento está atrelado, especialmente, à abundância (e não à escassez) de alimentos ultraprocessados.

4. REFERÊNCIAS.

AGUIAR DE LUQUE, Luis. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la constitución española. *Revista de Derecho Político*, n. 10, 1981.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA-MURADIAN, Ligia Bicudo e PENTEADO, Marilene de Vuono Camargo. *Vigilância Sanitária. Tópicos sobre legislação e análise de alimentos*.

ARAÚJO, Manuel. Safety and Security. Conceitos diferentes. *Revista Segurança e Qualidade Alimentar*, Lisboa, n. 3, novembro 2007. Disponível em: <http://www.infoqualidade.net/>. Acesso em 05/04/2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO. *Moção de repúdio ao programa “Alimentos para todos”, da prefeitura da cidade de São Paulo*. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais/mocao-de-repudio-ao-programa-alimentos-para-todos-da-prefeitura-da-cidade-de-sao-paulo/31746/>. Acesso em 04/04/2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. O princípio da dignidade da pessoa humana*. 2ª. Ed. Revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 128.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo. hacia una nueva modernidad*. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, María Rosa Borrás. Barcelona: Editorial Paidós, 1986.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira*. 2. ed. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. PORTARIA Nº 2.446, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2014. Redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Programas da União. *Restaurantes Populares Públicos*. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/desenvolvimento-social/restaurantes-populares-publicos/Paginas/default.aspx>. Acesso em 04/04/2018.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Rede Brasileira de Banco de Alimentos. Brasília. 2017. Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/rede-brasileira-de-bancos-de-alimentos>. Acesso em 04/04/2018.

CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/>. Acesso em 23/03/2018.

CHADDAD, Maria Cecília Curyt. *Rotulagem de alimentos. O direito à informação, à proteção da saúde e da alimentação da população com alergia alimentar*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

CHADDAD, Maria Cecília Cury, HACK, Fernanda Mainier. *Rotulagem de Alimentos como instrumento para a proteção dos direitos à saúde e à informação da população pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária*. XXV Congresso Brasileiro de Nutrição. Brasília: 2018.

COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/Pidesc%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.html>. Acesso em 26/03/18.

CUNHA, Rodrigo. Segurança alimentar: um conceito em construção. *ComCiência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, n. 69 set./2005. Disponível em: www.comciencia.br. Acesso em 05/04/2018.

DESPORTES, Françoise. Os séculos XIX e XX. In: FLANDRIN, J.; MONTANARI M. (Org.). *História da alimentação*. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Estação Liberdade. 6. ed.

ESTEVE PARDO, José. Privileged Domain of Risk Treatment: Risk and Health. In: *Revue europeenne de droit public*, vol. 15, nº 1, p. 109-129, spring/printemps 2003.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Doria desiste de usar farinata na merenda das escolas municipais*. Edição de 19/10/2010. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-desiste-de-usar-farinata-na-merenda-de-escolas-municipais,70002053269>. Acesso em 04/04/2018.

FLANDRIN, Jean Louis. A alimentação camponesa na economia de subsistência. In: FLANDRIN, J.; MONTANARI M. (Org.). *História da alimentação*. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Estação Liberdade. 6. ed., p. 584.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. *FAO 70th Anniversary*. Disponível em <http://www.fao.org/70/1945-55/en/>. Acesso em 01/04/2018.

FONT, Mariola Rodriguez. *Regimen juridico de la seguridad alimentaria: de la policia administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FREITAS, Juarez. *Discricionariade administrativa e direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2 ed. 2009.

FROTA, Mário. Segurança Alimentar: Comunicação dos riscos, afloramento do direito à informação. *Revista portuguesa de direito do consumo*, Coimbra, n.35, p. 66-78, Set. 2003.

O GLOBO. *Prefeitura de São Paulo dará alimento granulado a famílias carentes*. Edição de 13/10/2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 03/04/2018.

GIL-ANTUÑANO, Nieves Palacios. Alimentación sana y equilibrada. Importancia de la información sobre los alimentos que comemos. In: MATEU, Nuria Amarilla. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006.

GIRELA, Miguel Angel. *Seguridad alimentaria y nuevos alimentos*. Madrid: Arazandi, 2006.

LUCENA, Sónia. Alimentação Adequada e Sustentabilidade Social. *Nutricias* [online]. 2012, n.15, pp.36-39. ISSN 2182-7230. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2182-72302012000400009. MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª. Ed. Re., ampl, e atual. São Paulo: Malheiros.

MARQUES, Maria Manuela Leitão; FRADE, Catarina. Risco e insegurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in) segurança da abundância. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*. Belo Horizonte, n. 7, ano 2, julho, 2004.

MARTOS, Jesus Sánchez y PIZARRO, Carmen Gamella. Información alimentaria y educación para la salud. In: MATEU, Nuria Amarilla. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006.

MATEU, Nuria Amarilla. Diferencias entre publicidad e información. In: MATEU, Nuria Amarilla. *El derecho a la información en salud alimentaria*. Madrid: Eupharlaw, 2006, Salud Alimentar, p.33.

MELLO, Heloísa Carpena Vieira. Prevenção de riscos no controle da publicidade abusiva. *Revista do Direito do Consumidor*, vol. 35, ano 9, jul./set.2000.

Fernando Gama. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: *Direitos Sociais – Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Forense: Rio de Janeiro, 2006.

Novos institutos consensuais da ação administrativa. Gestão pública e parcerias. In: *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MORGADO, Cíntia. *O direito administrativo de risco: a nova intervenção estatal sob o enfoque da segurança alimentar*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

OMS/FAO. *Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação*. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>. Acesso em 04/04/2018.

NABAIS, José Casalta. O estatuto constitucional dos consumidores. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, jul./set. 2009.

NUNES, Mérces da Silva. *O direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança*. Coleção Biodireito. Rio De Janeiro: Editora ELSEVIER, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 15.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Temas de Direitos Humanos*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PEREZ LUÑO, Antonio E. *Los derechos fundamentales. Temas clave de la Constitucion espanola*. 5ª. de. Madrid: tecnos, 1993.

PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trota, 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário da Casa Civil. Portaria 38/2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. *Nota Técnica nº 3/2017/CONSEA*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/outubro/nota-do-consea-sobre-projeto-201calimento-para-todos201d>. Acesso em 04/04/2018

QUEIROZ, Cristina. *Direitos fundamentais sociais. Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da KHOURY, Luciana Espinheira da Costa; DAMASCENDO. Direito das águas - trajetória legal, conflitos e participação social. *Revista de Direito Sanitário*, v. 18 (n.3), 2018.

SARLET, Ingo. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 6ª.ed. Rev., atual., e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2006.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11 of the Covenant)*. 1999.

_____. Resolução A/RES/64/292

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Coimbra: 4. ed. Coimbra: Almedina, 2009.