

**UNIOESTE – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
CAMPUS DE MARECHAL CÂNDIDO RONDON - PR
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS - CCA
PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL
MESTRADO E DOUTORADO**

MARIA VITORIA FONTOLAN

**O PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO
MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PARANÁ E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA**

**MARECHAL CÂNDIDO RONDON
PARANÁ -BRASIL**

2022

MARIA VITORIA FONTOLAN

**O PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO
MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PARANÁ E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável do Centro de Ciências Agrárias da Unioeste – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Rural Sustentável.

Linha de pesquisa: Inovações Sócio-tecnológicas e Ação Extensionista

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Romilda de Souza Lima

MARECHAL CÂNDIDO RONDON

PARANÁ - BRASIL

2022

Ficha de identificação da obra elaborada através do Formulário de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da Unioeste.

Fontolan, Maria Vitoria

O Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Cascavel - Paraná e o Direito Humano à Alimentação Adequada / Maria Vitoria Fontolan; orientadora Romilda de Souza Lima. -- Marechal Cândido Rondon, 2022.

132 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Campus de Marechal Cândido Rondon) -- Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, 2022.

1. Direito Humano à Alimentação Adequada. 2. Segurança Alimentar e Nutricional. 3. Desenvolvimento Rural Sustentável. 4. Políticas Públicas. I. Lima, Romilda de Souza, orient. II. Título.



unioeste

Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Campus de Marechal Cândido Rondon

Centro de Ciências Agrárias

Programa de pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável

Mestrado e Doutorado

MARIA VITÓRIA FONTOLAN

**"O PLANO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO
MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PARANÁ E O DIREITO HUMANO À
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA"**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, de forma remota/síncrona, com uso da tecnologia de videoconferência, por meio das diversas opções de software/aplicativos disponíveis para essa modalidade, conforme conforme Ordem de Serviço nº 005/2022 – GRE, artigo 7º, em cumprimento parcial aos requisitos para obtenção do título de MESTRA em Desenvolvimento Rural Sustentável, área de concentração Desenvolvimento Rural Sustentável, linha de pesquisa Inovações Sociotecnológicas e Ação Extensionista, APROVADA pela seguinte banca examinadora:

Romilda de Souza Lima - Orientadora

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Marta Botti Capellari - Membro

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Kérley Braga Pereira Bento Casaril - Membro

Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Marechal Cândido Rondon, PR, 16 de fevereiro de 2022.

Wilson João Zonin

Coordenador Especial do PPGDRS

Portaria nº 4178/2020 – GRE

AGRADECIMENTOS

A Deus, que já me deu tudo o que eu precisava ganhar: seu amor!

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná e ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, por me acolheram nestes dois anos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, pela bolsa de estudos.

À minha querida orientadora, Professora Romilda de Souza Lima, obrigada pela confiança, pela parceria, pela disponibilidade, pela partilha de conhecimentos e por ter me acolhido nesse universo da pesquisa com tanto carinho e leveza. Foi um privilégio ter sido orientada por uma professora que ganhou minha admiração.

À Professora Marta Botti Capellari, pelos ensinamentos, incentivos e pelo acolhimento nas aulas da graduação de direito ambiental para que eu realizasse meu estágio de docência, foi um tempo de grande aprendizagem.

À Professora Sandra Maria Coltre, por todas as suas contribuições ao longo do meu processo de escrita e na banca de qualificação, com certeza foram fundamentais.

À professora. Kérley Braga Pereira Bento Casaril, pela participação na banca examinadora.

Aos professores Wilson João Zonin e Alvori Ahlert pela receptividade no Programa e por cada ensinamento que, com certeza, sempre farão parte da minha caminhada.

Aos meus pais, Sueli da Silva Fontolan e Antonio Carlos Fontolan, pelo amor e apoio incondicional, pela formação humana e questionadora e por sempre me ensinarem a buscar um mundo justo e solidário.

À minha irmã, Beatrice Lorenz Fontolan, pela parceria de vida, por me incentivar a dar o meu melhor e sempre estar ao lado nesse processo de mestrado.

À minha Tia Lenir Maristela Silva, educadora que sempre foi uma inspiração, pelos contínuos incentivos a vida acadêmica.

Aos meus colegas da pós-graduação, que tornaram minha trajetória leve e me acolheram de forma tão generosa.

Ao Rafael Heinrich, pelas valiosas dicas para a construção da minha pesquisa.

A todas as amigas que a vida me deu ao longo destes anos, mulheres fortes e empoderadas, que tornaram minha caminhada mais alegre e leve, especialmente em um tempo pandêmico.

É preciso ter esperança, mas ter
esperança do verbo esperançar; porque
tem gente que tem esperança do verbo
esperar. E esperança do verbo esperar
não é esperança, é espera. Esperançar
é se levantar, esperançar é ir atrás,
esperançar é construir, esperançar é não
desistir! Esperançar é levar adiante,
esperançar é juntar-se com outros para
fazer de outro modo.

Paulo Freire

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo de discriminação	57
Figura 2 - Articulação entre a LOSAN, PNSAN e PLANSAN	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Obrigações do Estado em relação ao DHAA	93
Quadro 2 - Divergências entre a LOSAN e o Decreto n.º 10.713/2021.....	97
Quadro 3 - Estrutura do PLAMSAN a partir da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN .	104
Quadro 4 - Desafio 3 do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022	107
Quadro 5 - Normativas do Decreto n.º 7.272/2010 e o PLAMSAN	110
Quadro 6 - As dimensões do DHAA e o PLAMSAN.....	114

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONSEA	Conselho Nacional Segurança Alimentar e Nutricional
CORESAN	Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EMATER	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Food and Agriculture Organization of United Nations
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FUNDETEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
IALCHS	Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
INCA	Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
ONU	Organização das Nações Unidas
OPA	Organização Pan-Americana da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PANCS	Plantas Alimentícias não Convencionais
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PARLANDINO	Parlamento Andino
PARLASUR	Parlamento del MERCOSUR
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano y Caribeño
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PLAMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Rede PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e

	Nutricional
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WHO	World Health Organization

RESUMO

FONTOLAN, Maria Vitoria. Universidade do Oeste do Paraná – UNIOESTE – 2022. **O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Cascavel – Paraná e o Direito Humano à Alimentação Adequada.** Orientadora: Prof.^a Dr.^a Romilda de Souza Lima.

A presente pesquisa de mestrado tem como tema central o Direito Humano à Alimentação Adequada, o qual, desde 2010, foi incluído como Direito Social na Constituição Federal. Mesmo antes dessa data, o Brasil já se organizava para sua realização, tendo como marcos a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, posteriormente, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é o de fazer uma análise do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel – Paraná 2019-2022 frente ao Direito Humano à Alimentação Adequada, que é o instrumento pelo qual o Estado se compromete a realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Trata-se de um estudo realizado no formato de três artigos: o primeiro tratou sobre a construção do Direito Humano à Alimentação Adequada em nível mundial, nacional e local. O segundo buscou compreender o conteúdo do Direito Humano à Alimentação Adequada, por meio de seis dimensões: a) dimensão fisiológica/nutricional; b) dimensão cultural; c) dimensão gênero; d) dimensão informação; e) dimensão ambiental; f) dimensão étnico-racial. E o terceiro, analisou o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel-Paraná, a partir do Direito Humano à Alimentação Adequada e de sua estrutura no país. Este é um estudo documental por meio de fontes apenas secundárias, leis, documentos oficiais e bibliografia científica. Quanto ao tempo, o corte foi transversal, no período de 2020 a 2022. Os resultados apontaram que o Plano demonstra o compromisso do município em realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada, não obstante, apresenta algumas fragilidades no que tange à estrutura dos planos de Segurança Alimentar e Nutricional proposta na Resolução n.º 9/2014 da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e no artigo 19 do Decreto nº 7.272/2010, como a ausência de diagnóstico da situação de Segurança Alimentar e Nutricional. Quanto ao atendimento ao conteúdo do Direito Humano à Alimentação Adequada, para sua realização por meio das metas e ações propostas, observou-se o empenho do município na formulação de metas voltadas às dimensões fisiológica nutricional, ambiental e informação, porém, constatou-se poucas metas voltadas a questões de gênero e ausência de metas e ações voltadas às dimensões cultural e étnico-racial.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Humano à Alimentação Adequada. Segurança Alimentar e Nutricional. Desenvolvimento Rural Sustentável. Políticas Públicas.

ABSTRACT

FONTOLAN, Maria Vitoria. Western Paraná State University – UNIOESTE – 2022. **The Municipal Plan of Food Security and Nutrition from Cascavel City in Paraná State and the Human Right to Adequate Food.** Advisor: Prof.^a Dr.^a Romilda de Souza Lima.

This master's dissertation research has as its central theme the Human Right to Adequate Food, which since 2010 has been included as a Social Right in the Federal Constitution. Even before this date, Brazil was already structuring itself for its realization, having as milestones the creation of the National System of Food Security and Nutrition and, later, the National Policy of Food Security and Nutrition. In this sense, the study objective is to analyze the Municipal Plan of Food Security and Nutrition from Cascavel city in Paraná State facing the Human Right to Adequate Food, which is the instrument that the State undertakes to fulfill the Human Right to Adequate Food. The study was carried out on the format of three articles. The first was about the development of Human Right to Adequate Food at a global, national and local level. The second sought to understand the the Human Right to Adequate Food content, through six dimensions a) physiologic/nutritional dimension; b) cultural dimension; c) gender dimension; d) information dimension; e) environmental dimension; f) ethnic-racial dimension. And the third, analyzed the Municipal Plan of Food Nutrition and Security from Cascavel city in Paraná State, based on the Human Right to Adequate Food and its structure in the country. The study was documentary through only secondary sources, laws, official documents and scientific bibliography. As for time, it was a cross-sectional study, in the period from 2020 to 2022. The results pointed that the Plan demonstrates the municipality's commitment to fulfilling the Human Right to Adequate Food, notwithstanding it shows some fragilities with regards to the Plans of Food Security and Nutrition structure proposed by Resolution nº 9/2014 of Inter-ministerial Chamber of Food Security and Nutrition and article 19 of the Decree nº 7.272/2010, as the lack of diagnosis of Food Security and Nutrition situation. Regarding the fulfillment of the Human Right to Adequate Food content, for its realization through the proposed goals and actions, there was a commitment of the municipality in the goals formulation focused on the physiologic/nutritional, environmental and information dimensions, but there were few goals focused on gender issues and the absence of goals and actions focused at cultural and ethnic-racial dimensions.

KEY-WORDS: *Human Right to Adequate Food. Food Security and Nutrition. Sustainable Rural Development. Public Policies.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	16
ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	19
1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA .	21
1.1 INTRODUÇÃO	21
1.2 HISTÓRICO.....	22
1.2.1 Nível mundial	22
1.2.2 O empenho da América Latina e Caribe em concretizar o DHAA	26
1.2.3 Uma breve contextualização do DHAA no Brasil	30
1.2.4 O DHAA no estado do Paraná - Brasil	33
1.3 A OBRIGAÇÃO DO ESTADO NA REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO DHAA E O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO: A EXTINÇÃO DO CONSEA NO BRASIL	34
1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
1.5 REFERÊNCIAS:.....	41
2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA VISÃO HOLÍSTICA.....	48
2.1 INTRODUÇÃO	48
2.2 APRESENTANDO AS DIMENSÕES DO DHAA:	50
2.2.1 Dimensão fisiológica/nutricional (o direito à vida livre da fome e da má- nutrição).....	50
2.2.2 Dimensão gênero	56
2.2.3 Dimensão cultural.....	61
2.2.4 Dimensão informação	65
2.2.5 Dimensão ambiental.....	68
2.2.6 Dimensão étnico-racial.....	74
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
2.4 REFERÊNCIAS.....	80
3 ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLAMSAN) DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL- PR.....	91
3.1 INTRODUÇÃO	92
3.2 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	93

3.2.1 O Decreto n.º 10.713/2021: uma possível invalidação.....	97
3.3 OS PLANOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS	99
3.4 METODOLOGIA.....	102
3.5 O PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PARANÁ (2019-2022)	103
3.5.1 Contextualizações do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022	103
3.5.2 Resultados da análise da estrutura do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 103	
3.5.3 As normativas do Decreto n.º 7.272/2010.....	110
3.5.4 As dimensões do DHAA e o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022	113
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
3.7 REFERÊNCIAS	125
CONCLUSÕES GERAIS FINAIS.....	129
REFERÊNCIAS DA INTRODUÇÃO GERAL DA DISSERTAÇÃO.....	132

INTRODUÇÃO GERAL

Falar em direitos humanos é refletir sobre o histórico esforço da humanidade para alcançar uma cultura de paz e uma vida digna. Nesse sentido, não há nada mais elementar do que o direito a se alimentar, pois se torna o próprio direito à vida.

A fome é uma grande contradição. Segundo a FAO *et al.* (2021), com o advento da Pandemia da Covid-19 a desnutrição mundial aumentou de 8,4%, em 2019 para 9,96% em 2020 — ou seja, entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo a enfrentaram neste intervalo. No Brasil, resultados da pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), no final do segundo semestre de 2020, apontaram que mais da metade dos domicílios brasileiros (55,2%) tinha seus moradores em algum grau de Insegurança Alimentar (REDE PENSSAN, 2021).

Por outro lado, ao mesmo tempo em que o país atingia níveis severos de Insegurança Alimentar e mesmo com a Pandemia da Covid-19, o agronegócio foi um dos únicos setores que cresceu no país em 2020, com um aumento de 2% na participação no PIB (IBGE, 2021).

Josué de Castro, precursor do debate sobre a fome no Brasil, já denunciava que esse é um problema político, social e econômico (DE CASTRO, 1964), pois a fome não é um problema de produção de alimentos, mas da desigualdade no acesso a eles, que é o principal fator da Insegurança Alimentar e Nutricional.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2021), em junho de 2021 o percentual do salário mínimo líquido gasto para compra dos produtos da cesta básica para uma pessoa adulta em São Paulo foi de 61,60%; assim, embora o salário mínimo nominal, em junho de 2021, estivesse em R\$ 1.100,00, o valor necessário para atender às necessidades vitais de uma pessoa e sua família, neste período, deveria ser R\$ 5.421,84.

Desse modo, tratar sobre a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA¹ é enfrentar sistemas que geram fome, exclusão e desigualdade. Segundo a FAO *et al.* (2021), a transformação dos sistemas alimentares é

¹ O conceito de DHAA é apresentado nos artigos 01 e 02, respectivamente nas páginas 24 e 50.

fundamental para erradicar a fome e a desnutrição e garantir que todos tenham como acessar economicamente dietas saudáveis.

A tarefa de realizar o DHAA é complexa, pois perpassa por aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais e pela ruptura de estruturas de poder. A forma como a sociedade se organiza para prover sua alimentação reflete na forma como lida com suas relações de trabalho, com a terra, com o ambiente e com a humanidade. Não basta produzir alimentos, é preciso refletir sobre seus impactos sobre a vida das pessoas e sobre os ecossistemas.

O DHAA, além de garantir uma vida livre da fome, visa a garantir o acesso a alimentos adequados. Assim, repensar o que seria um alimento adequado apresenta diversos questionamentos como: é adequado um alimento contaminado por veneno? É adequado um alimento que adveio de um processo que destrói a natureza, ou, ainda, maltrata animais? É adequado um alimento que coloca em risco patrimônios culturais? Essas e outras questões confrontam os Estados — e a sociedade — quanto ao modelo de desenvolvimento contemporâneo e refletem na interdependência dos direitos humanos. Assim, a responsabilidade dos Estados em realizar o DHAA traz consigo a necessidade de uma organização complexa e estruturada para enfrentar esses desafios.

No Brasil, em 2010, o DHAA foi reconhecido formalmente pela Constituição Federal como um direito social. Além da Constituição, o país assegura o DHAA por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346/2006 e do Decreto n.º 7.272/2010 que regulamenta a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, considerados avanços inovadores ao estabelecer um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN.

Todos esses avanços foram fundamentais para que o país caminhasse rumo à diminuição de todas as formas da má nutrição. Todavia, o Brasil vem passando por um processo de fragilidade democrática e desmantelamento de políticas sociais, ao ponto de, em 2019, chegar à extinção do CONSEA, fato que fragilizou a estrutura nacional criada para o combate à fome e miséria e colocou em xeque os avanços que o país, até então, havia obtido.

Mesmo diante dessa instabilidade nacional, muitos estados e municípios deram continuidade às suas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN de forma independente. Neste contexto, encontra-se o município de Cascavel - Paraná.

Assim, em um primeiro momento, o objetivo desta pesquisa era o de investigar as políticas públicas do município frente ao DHAA, porém com o advento da Pandemia da Covid-19 a pesquisa teve que ser readequada e o seu objetivo geral foi alterado. Assim, o estudo buscou responder à seguinte questão: como o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Cascavel-Paraná se conecta com o DHAA e sua estrutura no país?

A dissertação foi estruturada em artigos e cada objetivo específico atendeu a uma finalidade, envolvendo compreender a construção e histórico do DHAA em nível internacional, nacional, regional e local; estruturar o conteúdo do DHAA e suas dimensões; e, analisar o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel - Paraná (PLAMSAN) a partir do DHAA e de sua estrutura no país.

Neste estudo, optou-se pela terminologia DHAA, pelo fato de ser adotada na legislação voltada a SAN no Brasil. Todavia, não se descartou ou deixou de lado a importância de novas terminologias, como o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas - DHANA, utilizado pela FIAN, ou ainda, Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável – DHAAS. Como é um direito em constante construção, ambas as terminologias são importantes, pois integram ainda mais riqueza e abrangência ao seu conceito (OLIVEIRA, 2020).

ESTRUTURAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

Em cumprimento aos objetivos específicos o estudo foi estruturado em artigos, sendo que o primeiro deles, intitulado “A Construção do Direito Humano à Alimentação Adequada” apresenta uma revisão de literatura documental, bibliográfica e legislativa do histórico do DHAA a partir do cenário internacional e do contexto da América Latina e Caribe e, por fim, focaliza o Brasil e o estado do Paraná - Brasil. Também é realizada uma breve análise sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA brasileiro, sob a perspectiva do princípio da proibição do retrocesso e da concepção de realização progressiva dos direitos sociais. Concluiu-se que o DHAA é amplamente debatido em nível global, porém ainda enfrenta desafios para sua efetivação; no que tange à América Latina e Caribe, a fragilidade democrática tem sido um obstáculo à sua realização e, especificamente, no Brasil, o desmonte de políticas públicas voltadas ao DHAA, bem como a extinção do CONSEA ofendem ao princípio da proibição do retrocesso e ameaçam a SAN.

O segundo artigo, denominado “Direito Humano à Alimentação Adequada: uma visão holística” analisa a complexidade e abrangência do DHAA por meio de seis dimensões: a) dimensão fisiológica/nutricional; b) dimensão cultural; c) dimensão gênero; d) dimensão informação; e) dimensão ambiental; f) dimensão étnico-racial. Para isso, foi realizada uma revisão de literatura documental, bibliográfica e legislativa com vistas a demonstrar a importância de uma visão holística e complexa para a análise desse direito, que reflete diretamente na interdependência dos direitos humanos; embora a fome seja sua dimensão de realização imediata, o acesso a alimentos seguros, saudáveis, sustentáveis e adequados é direito de todos e primordial para uma vida digna.

O último artigo, intitulado “Análise do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) do Município de Cascavel-PR”, apresenta uma análise do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel – Paraná (PLAMSAN 2019-2022) a partir do DHAA e de sua estrutura no país. O estudo é de caráter documental realizado a partir de um corte transversal em 2021, sem considerar a evolução dos dados no tempo. Os dados utilizados foram apenas de fontes secundárias. Foi possível observar que, quanto à estrutura, o Plano segue, ainda que parcialmente, o previsto no artigo 7º da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN

e as normativas do artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010, porém não apresenta diagnóstico de SAN. No que concerne à elaboração de metas voltadas a amplitude de conteúdos necessários para realização do DHAA, verificou-se que há uma preocupação com as dimensões fisiológica/nutricional, informação, ambiental e gênero, todavia, apresentou algumas fragilidades que podem ser trabalhadas para a realização do novo plano, como a dimensão de étnico-racial, cultural.

1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

THE DEVELOPMENT OF HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD

RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre a construção do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. A análise se iniciou a partir do cenário internacional e do contexto da América Latina e Caribe e, por fim, focalizou o Brasil e o estado do Paraná - Brasil. Também é feita uma breve análise sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA brasileiro, sob a perspectiva do princípio da proibição do retrocesso e da concepção de realização progressiva dos direitos sociais. A pesquisa concluiu que o DHAA, em nível global, é amplamente debatido, todavia, ainda enfrenta desafios para sua efetivação; no que tange à América Latina e ao Caribe, a fragilidade democrática tem sido um obstáculo à sua realização e, especificamente, no Brasil, o desmonte de políticas públicas voltadas ao DHAA, bem como a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ofendem ao princípio da proibição do retrocesso. A pesquisa é de cunho exploratório-analítico de artigos científicos e outros documentos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Humano à Alimentação Adequada; Segurança Alimentar e Nutricional; Soberania Alimentar; Princípio da proibição do retrocesso.

ABSTRACT

The aim of this article is a literature review about the development of Human Right to Adequate Food. The analysis starts from the international scenery and Latin America and Caribbean context, and, finally, the research focus on Brazil and Paraná state. Furthermore, it will present an analysis about the extinction of Brazilian Council for Food Security and Nutrition, in the perspective of ratchet principle and the idea of achieve progressive realization of social rights. The study concludes that the Human Right to Adequate Food is widely discussed, however faces challenges to its effectivity; with regard to Latin America and Caribbean, the fragility of democracy has been an impediment to its realization, and, specifically, in Brazil, the dismantling of Right to Food public policies and also the extinction of the Council Food Security and Nutrition violate the ratchet principle. The study is an exploratory-analytical research of scientific articles and other documents.

KEYWORDS: Human Right to Adequate Food. Food Security and Nutrition. Food Sovereignty. Sustainability. Ratchet Principle.

1.1 INTRODUÇÃO

O Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA é um direito com um denso conteúdo e, por isso, sua interpretação não pode ser reducionista, pois abrange todo o sistema alimentar, que se inicia com o agricultor e finaliza com descarte e visa ao direito a uma vida livre da fome e da má nutrição, mas também ao direito a uma alimentação cultural, social, econômica e ambientalmente adequada.

Por se tratar de um pressuposto para existência humana (digna), os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e promover esse direito em todas as suas dimensões. Assim, o reconhecimento do DHAA não pode se limitar a sua positivação, mas requer medidas efetivas para que seja realizado.

Desse modo, este trabalho tem o objetivo de apresentar uma síntese da construção do DHAA em nível internacional, no âmbito da América Latina e Caribe,

no Brasil e no estado do Paraná-Brasil. E, também, no âmbito brasileiro, fazer uma breve análise sobre a recente extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, dentro da perspectiva do princípio² da proibição do retrocesso e da concepção de realização progressiva dos direitos sociais.

Trata-se de um estudo exploratório, realizado por meio de uma revisão de literatura e de um levantamento bibliográfico e documental a partir de dados secundários provenientes de bases científicas disponíveis no Portal de Periódicos CAPES/MEC e Google Acadêmico, bibliografias, legislações nacionais, tratados internacionais e documentos de sites oficiais (ex. FAO).

Quanto à estrutura, este artigo foi dividido em duas partes: a primeira se ocupa do histórico do DHAA, subdividindo-se em nível mundial; o empenho da América Latina e Caribe para concretizar o DHAA; uma breve contextualização do DHAA no Brasil; e o DHAA no estado do Paraná. Já a segunda parte analisa a obrigação do Estado na realização progressiva do DHAA e o princípio da proibição do retrocesso em face da extinção do CONSEA.

1.2 HISTÓRICO

1.2.1 Nível mundial

O reconhecimento da alimentação como um direito humano é fruto da luta histórica pela vida digna, neste percurso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 significou um grande passo na promoção e na proteção dos direitos humanos, inclusive para o direito à alimentação:

Artigo XXV. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

O referido documento foi publicado num contexto pós Segunda Guerra Mundial, período no qual foi Criada a Organização das Nações Unidas - ONU. A declaração foi elaborada para expressar o compromisso dos Estados em garantir os

² Princípios são normas abertas que norteiam o sistema jurídico, trazendo-lhe unidade (TAVARES, 2020). Nas palavras de Tavares (2020, n.p.), os princípios constitucionais “são normas que consagram valores que servem de fundamento para todo o ordenamento jurídico, e irradiam sobre este para transformá-lo em verdadeiro sistema, conferindo-lhe a necessária harmonia”.

direitos humanos (BURITY *et al.*, 2010) e foi responsável por impulsionar diversos pactos internacionais (SIQUEIRA, 2015).

Nesse contexto, em 1966, foi criado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC³, no qual a expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” foi utilizada pela primeira vez (BURITY *et al.*, 2010). Este Pacto instituiu aos Estados signatários o compromisso de desenvolverem progressivamente políticas para assegurar o pleno exercício dos direitos nele previstos:

Artigo 11

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão 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 de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização 6 mais eficazes dos 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 (ONU, 1966).

De acordo com o PIDESC, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA possui duas dimensões: (i) o direito de estar livre da fome e da má nutrição e (ii) o direito à alimentação adequada (BURITY *et al.*, 2010). Desse modo, a abrangência do DHAA não se limita a uma ideia de sobrevivência, mas envolve a garantia do bem estar e de um nível sadio de vida (FERRAZ, 2013).

Em 1996, foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação da FAO – Food and Agriculture Organization of United Nations, a partir da qual a FAO passou a ter um maior envolvimento na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (LEÃO, 2013).

³ O PIDESC foi internalizado pelo Brasil por meio do Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992 (BRASIL, 1992).

Durante a Cúpula Mundial da Alimentação, os países participantes firmaram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar e Nutricional, documento que delimitou sete compromissos para acabar com a fome e frisou a importância da Segurança Alimentar e Nutricional⁴, associando-a de forma definitiva ao papel do DHAA para a sua garantia (BURITY *et al.*, 2010).

Em 1999, por meio do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos foi convidado a definir o artigo 11 do PIDESC e propor meios para realização do DHAA. Assim, foi elaborado o Comentário Geral Número 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (BURITY *et al.*, 2010) o qual apontava que “as raízes do problema da fome e desnutrição não residem na falta de alimento, mas na falta de acesso ao alimento disponível” (ONU, 1999, p. 2). Ao longo dos 41 itens, esse documento aprofunda a interpretação do Direito Humano à Alimentação Adequada; cabendo destacar o item 6, que se refere ao conteúdo normativo do artigo 11 do PIDESC:

6. O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não (ONU, 1999).

Nesse sentido, para trazer ainda mais clareza à questão da disponibilidade, o documento explica o que são as necessidades dietéticas e o que é um alimento livre de substâncias adversas e aceitável para cada cultura.

⁴ De acordo com Burity *et al* (2010), durante a Primeira Guerra Mundial se iniciaram os primeiros debates sobre segurança alimentar. Nesse primeiro momento, o termo era utilizado no sentido de cada país ter a capacidade de produzir alimentos sem ficar vulnerável a restrições por outros países. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, o conceito de segurança alimentar passou a se relacionar com a ideia da insuficiência de alimentos. Assim, ideias em torno do aumento da produtividade como estratégia para sanar o problema da fome moveram a Revolução Verde. Posteriormente, na década de 70, ao conceito de produtividade somou-se a questão do armazenamento estratégico e oferta de alimentos. Não obstante, a fome, ao invés de diminuir, aumentou de modo que a sociedade reconheceu que a fome estava ligada à falta da garantia do acesso físico e econômico aos alimentos em quantidades suficientes. Por último, segundo os autores, no fim da década de 80, o conceito de segurança alimentar passou a ser entendido com o “acesso a alimentos seguros (não contaminados biologicamente ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a ideia de acesso à informação” (BURITY *et al.*, 2010, p. 12). Dessa forma, agregou-se a dimensão nutricional ao conceito, sendo denominado como Segurança Alimentar e Nutricional.

9. Por necessidades dietéticas entende-se que a dieta, como um todo, deva conter uma mistura de nutrientes necessários para o crescimento físico e mental, desenvolvimento e manutenção, e atividade física, que estejam de acordo com as necessidades fisiológicas humanas em todas as etapas do ciclo de vida, e de acordo com o gênero e a ocupação. [...]

10. A necessidade de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente.

11. A aceitabilidade cultural ou do consumidor implica, também, a necessidade de tomar-se em consideração, tanto quanto possível, valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim estão ligados ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis (ONU, 1999).

Ainda, o Comentário Geral Número 12 entende que a disponibilidade do alimento pode se referir tanto ao acesso diretamente da terra produtiva quanto ao acesso por meio de sistemas de distribuição, processamento e venda e dispõe que a acessibilidade pode ser econômica ou física (ONU, 1999). A acessibilidade econômica diz respeito aos custos para a aquisição de alimentos, para uma determinada dieta, os quais não devem ameaçar outras necessidades básicas e a física está relacionada a uma alimentação adequada acessível a todas as pessoas (ONU, 1999).

Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20, realizada no Brasil em 2012, originou um importante relatório final denominado “O Futuro que Queremos”, no qual os Estados se comprometem, a promoverem medidas para um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável (ONU, 2012).

Especificamente quanto ao Direito à Alimentação Adequada, o documento, nos itens 108 a 118, trata sobre “Segurança alimentar, nutrição e agricultura sustentável”; dentre eles, destacam-se principalmente os itens 108 e 109 (ONU, 2012), dos quais, o 108 reafirma o compromisso de toda pessoa ter acesso a alimentos saudáveis, nutritivos e em quantidade suficientes, bem como o de aumentar a segurança nutricional (ONU, 2012). Já no item 109, o relatório denuncia a pobreza no meio rural e a necessidade de medidas que atendam grupos vulneráveis, pequenos produtores, comunidades indígenas e mulheres. Também se reconhece a importância das tradicionais práticas agrícolas sustentáveis,

reconhecendo a dimensão cultural do Direito Humano à Alimentação Adequada (SIQUEIRA, 2015).

Por fim, cabe ressaltar a declaração da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável 2015 “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Acordada por 193 Estados-membros da ONU, a Agenda é composta de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS’s e 169 metas visando à concretização dos direitos humanos até 2030, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, social e ambiental (ONU, 2015).

Quanto ao DHAA, a Agenda 2030 prevê o Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável, o qual estabelece medidas desde o acesso a terra e garantia de sistemas sustentáveis de produção de alimentos até às medidas para garantir o funcionamento adequado do mercado de commodities de alimentos (ONU, 2015).

Diante disso, ficou evidente a importância do desenvolvimento rural sustentável para garantir uma vida livre da fome e da má nutrição.

1.2.2 O empenho da América Latina e Caribe em concretizar o DHAA

Maluf e Prado (2015) apontam que a questão alimentar na América Latina está relacionada, principalmente, à equidade social. O histórico dos países da região, marcado pelo colonialismo e exploração é o principal responsável pela desigualdade e pobreza.

Apontam os autores que existem dois elos entre a questão alimentar e a equidade social: o primeiro está relacionado à disponibilidade de quantidades suficientes de alimentos e preços acessíveis e o segundo, “às oportunidades de trabalho e renda oferecidas pelas próprias atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos nas formas da agricultura de base familiar, agroindústrias de menor porte, pequeno varejo e serviços de alimentação” (MALUF; PRADO, 2015, p. 14).

Nesse contexto, Burity *et al.*, (2015) entendem que as violações do DHAA na América Latina estão relacionadas à persistência de regimes políticos antidemocráticos, aos obstáculos encontrados pelos titulares do DHAA para participarem do processo de criação, execução e monitoramento de políticas

públicas relacionado a esse direito e a concentração dos recursos relacionados ao processo alimentar nas mãos de poucos e os conflitos gerados por isso.

Em 2018, 42,5 milhões de pessoas estavam em situação de fome na América Latina e Caribe, número que, se comparado a 2014, teve um acréscimo de 4,5 milhões. Todavia, ao passo que a fome e a desnutrição aumentaram, o número de pessoas obesas ou acima do peso também aumentou, de modo que, para cada pessoa que está passando fome na América Latina e Caribe, mais seis estão obesas ou acima do peso (FAO; PAHO; WFP; UNICEF, 2019).

Mesmo enfrentando tais desafios, a luta contra a insegurança alimentar na América Latina e no Caribe não é recente, pois existe um grande empenho dos países da região para combater a insegurança alimentar. Contudo, ao mesmo tempo em que muitos países da região têm empenhado esforços, ao longo dos anos, para promover a segurança alimentar e, conseqüentemente o DHAA, a fragilidade democrática que muitos ainda enfrentam afeta diretamente a continuidade dessas ações. Um exemplo disso é o caso do Brasil que, logo após sair do Mapa da Fome da FAO⁵, em 2014, enfrentou um desmonte nas políticas e ações que visavam garantir o DHAA, tema que será analisado à frente.

No âmbito internacional, em especial na América Latina, cabe destacar o Protocolo Facultativo à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”, que entrou em vigor em 1999. Por se tratar de lei internacional regional, tal documento foi de extrema relevância, pois consolidou a Convenção Americana de Direitos Humanos, garantindo o Direito Humano à Alimentação e obrigando os Estados-parte a efetivá-lo.

Artigo 12 Direito à alimentação

1.Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

⁵ A saída do Brasil do Mapa da Fome, na época, significava que a prevalência da subalimentação no país atingiu um número inferior a 5% (OPA, 2017, p. 33). Todavia, embora isso tenha sido uma conquista para o país no combate à fome, convém ressaltar algumas questões, no que tange à garantia do DHAA no país, apontadas pela FIAN (2020, p. 26): “a) não é aceitável que 5% da população não alcance um mínimo valor calórico por dia. Estar livre da fome é direito de todas as pessoas, não de 95% da população. As pessoas não são número e nem uma única pessoa deve ter seu direito violado; b) o mínimo calórico estabelecido pela FAO não significa garantia do Dhana. Estar livre da fome é apenas uma dimensão do direito; 3) não acessar um mínimo calórico por dia é uma violação muito grave do Dhana e, provavelmente, de muitos outros direitos, visto que quando indivíduos, famílias e grupos chegam a restringir sua alimentação, geralmente, já tiveram praticamente todos os outros direitos negados”.

2. A fim de tornar efetivo esse direito e de eliminar a desnutrição, os Estados Partes comprometem-se a aperfeiçoar os métodos de produção, abastecimento e distribuição de alimentos, para o que se comprometem a promover maior cooperação internacional com vistas a apoiar as políticas nacionais sobre o tema (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1999).

Já em nível nacional, o México foi o pioneiro a promover uma política de segurança alimentar: o Sistema Alimentar Mexicano, em 1980; embora tenha tido uma curta duração e pouco impacto, tornou-se um referencial para a América Latina e impulsionou novas abordagens na região (MALUF; PRADO, 2015).

Em 2003, a Argentina contava com a Lei de Criação do Programa Nacional de Nutrição e Alimentação, com o objetivo de trazer ao Estado o papel de garantidor do DHAA (CAMERA; WEGNER, 2017). Posteriormente, diversos outros países da América Latina e Caribe adotaram leis e políticas, diretas ou indiretas, voltadas à segurança alimentar e nutricional - SAN.

Segundo a FAO (2011), a Guatemala se destaca como um dos primeiros países da América Latina a ter uma lei para o direito à alimentação. Em 2005, o país promulgou o Decreto Legislativo n.º 32/2005, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - SINASAN), o qual possibilitou a criação de uma política nacional de segurança alimentar com três linhas de atuação: a elaboração de políticas, o planejamento técnico e a coordenação e implementação.

Em 2005, na Guatemala, foi lançada a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome, pelo diretor da FAO na época, José Graziano da Silva. O Brasil se destacou por ser um dos primeiros países a se comprometer com a Iniciativa juntamente com a América Central. Posteriormente, em 2006, a Iniciativa foi incorporada como linha de trabalho prioritária da FAO (IALCSH, [2020]).

Nesse sentido, Maluf e Prado (2015, p. 34) destacam que a Iniciativa se estruturou em três princípios: “i) a fome como um problema político; ii) a fome como violação dos direitos humanos; iii) o combate à fome pode ser realizado ativamente por meio da cooperação internacional para o desenvolvimento”.

Em 2009, com o objetivo de assegurar o compromisso assumido na Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025, foi criada a Frente Parlamentar contra a Fome da América Latina e Caribe, que nasceu com o apoio do Programa Espanha da FAO e teve como temáticas principais a agricultura familiar, alimentação

escolar e mudanças climáticas (FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2020).

A Frente Parlamentar contra a Fome da América Latina e Caribe se subdivide em frentes regionais e nacionais. As Frentes regionais são: Frente Parlamentario contra El Hambre del Parlamento Andino – PARLANDINO, Frente Parlamentario contra El Hambre del Parlamento Latinoamericano y Caribeño – PARLATINO, Frente Parlamentario contra El Hambre del Parlamento del MERCOSUR – PARLASUR e, Frente Parlamentario contra El Hambre del Parlamento Centroamericano – PARLACEN (FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2020).

Em 2015, a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – CELAC adotou, com apoio da FAO, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, baseado nas próprias políticas públicas que tiveram êxito nos Estados (FAO, 2020).

O Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 possui 4 pilares: (i) estratégias coordenadas de segurança alimentar por meio da formulação de políticas públicas nacionais e regionais de segurança alimentar, com uma abordagem de gênero e com uma perspectiva dos direitos humanos, em particular o DHAA; (ii) acesso oportuno e sustentável a um alimento seguro, adequado, suficiente, culturalmente relevante e nutritivo para todas as pessoas; (iii) bem estar nutricional e garantia de nutrientes para grupos vulneráveis, respeitando a diversidade dos hábitos alimentares; e (iv) produção estável e oportuna atenção a desastres sociais e naturais que possam afetar a disponibilidade de alimentos (UNITED NATIONS; 2016).

Por fim, também cabe destacar o Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe, que trabalha diretamente com o objetivo de promover segurança alimentar na região. Nesse sentido, foram estabelecidas três iniciativas regionais prioritárias: (i) América Latina e Caribe sem fome; (ii) erradicar a fome e a pobreza para empoderar o setor rural; e (iii) uso sustentável dos recursos naturais, adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos de desastres (FAO, 2020).

Assim, é possível perceber que a América Latina e o Caribe têm traçado uma longa caminhada para promover o DHAA. Os países da região têm desenvolvido legislações, políticas públicas e alianças para que a insegurança alimentar seja minimizada. Não obstante, muitos desafios ainda persistem, em

especial, para superar as desigualdades sociais e fortalecer os regimes democráticos.

1.2.3 Uma breve contextualização do DHAA no Brasil

Embora as previsões legais sobre o DHAA sejam recentes no Brasil, a luta por esse direito pela sociedade brasileira é antiga. Em especial no que se refere à luta contra a fome e distúrbios nutricionais, seja na “luta cotidiana pela sobrevivência, seja por meio de movimentos sociais organizados, ou ainda de esforços acadêmicos e de profissionais que atuam na área” (VALENTE, 2002, p. 44).

O pioneiro a estudar e denunciar a fome e a pobreza no Brasil foi Josué de Castro, médico, professor, geógrafo, sociólogo e político que teve um importante papel na construção pelo DHAA. Em seu livro, *Geografia da Fome* (1964), analisou a fome em seus mais diversos aspectos em todo o território brasileiro e a definiu como um produto de fatores sociais e políticos (CASTRO, 1984).

Embora esses marcos históricos sejam indiscutivelmente importantes, este trabalho se restringirá a temática do DHAA no contexto histórico recente do Brasil, posteriormente à Constituição Cidadã de 1988, período em que a democracia se reestabeleceu no país e a vida livre da fome passa a ser vista como um direito.

Na década de 90, período de amplas mobilizações sociais, o sociólogo Hebert de Souza, conhecido como Betinho, exerceu um importante papel na luta contra a fome por meio da Ação da Cidadania Contra a Fome, Miséria e Pela Vida. Nesse momento, iniciaram-se debates a respeito da Segurança Alimentar e Nutricional pela sociedade civil e organizações não governamentais e movimentos sociais (BRASIL, 2011).

Assim, durante o Governo Itamar Franco em 1993, nasceu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, órgão que integrava sociedade civil e o governo na agenda de combate à fome. O Conselho teve um importante papel na mudança de paradigma sobre a fome no país, relacionando-a com a miséria e violência (VALENTE, 2002). Entretanto, durou apenas dois anos, sendo extinto no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Em 1998, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, que, posteriormente, tornou-se o Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional, que “constituiu uma rede nacional da sociedade

civil, congregando organizações sociais, pesquisadores e técnicos governamentais, com ramificações na forma de fóruns estaduais” (OPA, 2017, p. 33) e até hoje é um instrumento na luta pelo DHAA no país.

Em 2003, o Governo Lula, por meio da Medida Provisória n.º 103⁶ de 1º de janeiro de 2003, recriou o CONSEA, órgão de assessoramento da Presidência da República no tocante ao DHAA⁷ e em 2006, como resultado de amplos debates de diversos setores da sociedade, foi sancionada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei n.º 11.346/2006), considerada como um marco na promoção do DHAA no país. A LOSAN possui os seguintes princípios: (i) universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada; (ii) preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; (iii) participação social; e (iv) transparência (BRASIL, 2006).

A LOSAN foi responsável por criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com o objetivo de assegurar o DHAA. O SISAN integra o CONSEA, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN⁸, os órgãos e entidades de Segurança Alimentar de todos os Entes e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e respeitem aos parâmetros do SISAN (BRASIL, 2011).

Ainda, estabeleceu que o Estado tem o dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA. Além disso, previu que o Poder Público brasileiro, ao adotar políticas e ações para promover o DHAA, deve considerar as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais (BRASIL, 2006).

A LOSAN também definiu o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e estabeleceu a Soberania Alimentar e Nutricional como um direito:

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

⁶ Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, “Art. 9º Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.” (BRASIL, 2020). A Medida Provisória n.º 103/2003 foi convertida na Lei n.º 10.683/2003 (BRASIL, 2020).

⁷ Em 2007, o CONSEA foi regulamentado por meio do Decreto n.º 6.272/2007 e teve suas competências, composição e funcionamento delineados (BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2020).

⁸ A CAISAN foi regulamentada por meio do Decreto n.º 6.273/2007 (BRASIL, 2020).

essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 5º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos (BRASIL, 2006).

Posteriormente, em 2010, foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 64⁹, importante marco legal no país, pois incluiu o Direito à Alimentação no rol dos direitos sociais do artigo sexto da Constituição Federal¹⁰. Tal aprovação é uma conquista de grande valor para a sociedade brasileira, haja vista que a garantia constitucional do DHAA tornou cada cidadão titular e não mais mero beneficiário do DHAA e das políticas públicas voltadas à garantia da SAN (LEÃO, 2013).

Sobre a proteção jurídica do direito à alimentação e a aprovação da Emenda Constitucional n.º 64, o relator Olivier De Schutter em missão ao Brasil em 2009, expôs em seu relatório:

16. No dia 3 de fevereiro de 2010, a Câmara dos Deputados brasileira aprovou, em última rodada de votação, a Emenda Constitucional que garante o direito à alimentação. A adoção desta emenda confirma ainda mais o papel de liderança do Brasil na garantia institucional e legal do direito à alimentação. A adoção da emenda é especialmente importante na medida em que os tribunais parecem relutantes em aplicar diretamente o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apesar do nítido mandato constitucional contido no artigo 5º, parágrafo 3 da Constituição, que os obriga a reconhecer a aplicabilidade dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico nacional. O Relator Especial ficou impressionado pelo grau de envolvimento das organizações da sociedade civil no trâmite da emenda constitucional (ONU, 2009).

Em seguida, por meio do Decreto n.º 7.272/2010, a LOSAN foi regulamentada e também instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, bem como seus objetivos, diretrizes e gestão; também foram

⁹ De acordo com Assis do Couto (2015), a Emenda Constitucional n.º 64 é resultado da Proposta de Emenda Constitucional - PEC n.º 47/2003. As mobilizações para a aprovação da PEC emergiram em 2009 durante o Fórum Social Mundial em Belém - Pará - Brasil. Por meio da campanha “Alimentação, Direito de Todos”, articulada pelo CONSEA em conjunto com o Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional – FPSAN manifestava-se a necessidade de aprovação da PEC. A campanha também contou com a participação de movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais e cidadãos brasileiros. Inclusive com um abaixo assinado eletrônico com mais de 50 mil assinaturas. Desse modo, o DHAA foi objeto de audiências públicas seminários e reuniões até a aprovação da PEC.

¹⁰ Sarlet, Mariononi e Mitidiero (2013) entendem que o direito à alimentação já era considerado um direito fundamental social antes de sua inclusão na Constituição em 2010, haja vista a interdependência dos direitos fundamentais bem como a ratificação do PIDESC pelo Brasil. Desse modo, a positivação formal do direito à alimentação na Constituição Federal apenas sedimentou esse direito.

estabelecidos parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN. Desse modo, possibilitou-se aos outros entes federativos a adesão ao SISAN (BRASIL, 2011).

Cabe destacar, nesse momento, as seguintes políticas públicas, que foram essenciais para a realização do DHAA no Brasil: a Estratégia Fome Zero, o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (FAO, 2014).

Sob essa perspectiva, associada à criação de leis, ao reestabelecimento do CONSEA e à implementação de políticas públicas, o Brasil saiu do Mapa da Fome da FAO em 2014 e conquistou reconhecimento internacional no combate a fome (FAO, 2014).

1.2.4 O DHAA no estado do Paraná - Brasil

Tem-se, atualmente, como parâmetro legal que os estados e municípios devem replicar a estrutura base do SISAN apresentada em nível federal, (BRASIL, 2011). No âmbito do estado do Paraná, o SISAN PR é composto pela Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo CONSEA, pela CAISAN, por órgãos e entidades de Segurança Alimentar e Nutricional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios e por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios princípios e diretrizes do SISAN.

As diretrizes e objetivos do SISAN-PR, de acordo com a Lei estadual n.º 16.565/2010, são:

Art. 7º. O SISAN PR tem como base as seguintes diretrizes:

- I** - promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II** - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III** - monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV** - conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V** - articulação entre orçamento e gestão; e
- VI** - estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 8º. O SISAN PR tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no Estado (PARANÁ, 2010).

A partir das deliberações das Conferências Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, são elaborados os Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional, que representam “um termo de compromisso do Governo do estado com a população paranaense, a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)” (CAISAN-PR, 2017, p. 7).

De acordo com o Plano Estadual 2016-2019, o estado do Paraná tem implantado diversas políticas públicas com o objetivo de garantir o DHAA, dentre elas, o Programa Leite das Crianças, o Programa Família Paranaense, o Programa Estadual de Alimentação Escolar - PEAEE, o Programa Estadual de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos - PARA/PR (CAISAN-PR, 2017).

Todavia, o Plano também destaca alguns desafios que o estado ainda enfrenta, pois, embora seja um grande produtor de orgânicos, o Paraná é considerado o terceiro maior consumidor de agrotóxicos do país (CAISAN-PR, 2017); segundo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (2017), em 2015, a quantidade média de agrotóxicos consumida no Paraná foi de 8,25 kg/ha/ano. Além disso, o aumento da obesidade e do sobrepeso também tem sido uma preocupação, pois são responsáveis por diversas doenças crônicas não transmissíveis, que, proporcionalmente, também têm aumentado (CAISAN-PR, 2017).

Dessa forma, observa-se a importância da replicação do SISAN em nível estadual, para que o DHAA seja realizado. Embora o estado do Paraná ainda enfrente desafios, o SISAN-PR se apresenta como um instrumento para que o DHAA seja promovido, por meio de políticas públicas e ações e também, direcionando e conscientizando os municípios.

1.3 A OBRIGAÇÃO DO ESTADO NA REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DO DHAA E O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO: A EXTINÇÃO DO CONSEA NO BRASIL

Como já mencionado anteriormente, o PIDESC prevê que o DHAA seja realizado de maneira progressiva, ou seja, para que esse direito seja realizado em sua mais ampla forma, requer-se tempo e é papel do Estado tomar todas as medidas necessárias para que o DHAA se concretize de forma eficaz.

De acordo com o Comentário Geral número 12 (1999), os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e satisfazer o DHAA:

[...] A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados tem a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas (Comentário Geral número 12, 1999, p. 3 e 4).

Esse mesmo documento esclarece que, embora a concretização do DHAA seja progressiva, a garantia de uma vida livre da fome é essencial e deve ser realizada de forma imediata (FAO, 2011). Assim, por ser um direito fundamental social, o DHAA possui uma dimensão positiva e outra negativa. A dimensão positiva se trata da função prestacional do Estado, tanto jurídica quanto material; já a dimensão negativa diz respeito à função defensiva do Estado, que veda qualquer ato que possa causar danos ou ameaçar o direito (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013).

Tendo em vista os tratados internacionais ratificados pelo Brasil que versam sobre o DHAA e a sua positivação como direito social, o Estado não pode intervir de forma a suprimir ou revogar qualquer lei ou política pública que venha a desconstituir ou afetar o grau de concretização já atribuído ao DHAA, haja vista o princípio da proibição do retrocesso (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2013).

O princípio da proibição do retrocesso, também conhecido como “efeito cliquet”, visa, segundo Ramos (2020), preservar aquilo que já foi concretizado no âmbito dos direitos fundamentais, vedando a eliminação do que já se foi alcançado,

de modo a só serem possíveis aprimoramentos¹¹. De acordo com Sarlet (2015), a vedação do retrocesso é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, que funciona como o “limite dos limites” para proteger os direitos sociais de supressões ou diminuições.

Qualquer medida de cunho retrocessivo deve “além de contar com uma justificativa de porte constitucional, salvaguardar – em qualquer hipótese – o núcleo essencial dos direitos sociais, notadamente naquilo em que corresponde às prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade para todas as pessoas” (SARLET, 2018, p. 474).

Desse modo, o princípio da proibição do retrocesso está intimamente ligado à noção de segurança jurídica, que é essencial para o Estado de Direito e garantia da vida digna. Uma vez que determinado direito social seja concretizado no plano legislativo infraconstitucional ou na esfera dos órgãos executivos brasileiros, tanto o legislador quanto os órgãos executivos não podem suprimi-lo ou relativizá-lo de modo a afetar o núcleo essencial desse direito (SARLET, 2018).

O princípio da proibição do retrocesso está intimamente ligado com a realização progressiva do DHAA, de modo que cabem aos Estados caminharem sempre no sentido de ampliar a efetividade do DHAA não apenas sobre sua positivação, mas também por meio de políticas públicas.

Nesse contexto, no âmbito do Brasil, a LOSAN (BRASIL, 2020) previu a obrigatoriedade da atuação estatal para garantir o DHAA:

Art. 2º 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.
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.
§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

¹¹ A proibição do retrocesso não é absoluta. Limitações a um direito fundamental podem ocorrer desde que jusfundamentadas, proporcionais e que preservem o núcleo essencial do direito envolvido (RAMOS, 2020). Além disso, ressaltam Sarlet, Mariononi e Mitidiero (2013), que a medida estatal que restringir ou suprimir um bem e/ou serviço pautado em um direito social deve atender a uma finalidade constitucionalmente legítima.

No momento em que um Estado se compromete com o DHAA e, conseqüentemente, com sua realização progressiva, qualquer medida que venha de encontro a isso, viola o DHAA.

De acordo com Valente (2002, p. 108):

Constituem-se violações do direito humano à alimentação as iniciativas estatais e/ou governamentais que, sem a criação de mecanismos alternativos de garantir desse direito:

- provoquem ou facilitem a expulsão de pequenos produtores familiares da terra onde produzem seu sustento [...];
- prejudiquem a produção natural de alimentos mediante a importação de produtos abaixo do custo de produção [...];
- reduzam o apoio à produção agrícola nacional;
- gerem desemprego [...];
- eliminem a possibilidade de sobrevivência de milhares de pescadores artesanais e familiares [...];
- extingam programas sociais e/ou alimentares dirigidos a populações e/ou grupos vulneráveis [...].

Embora a história do Brasil aponte a realização progressiva do DHAA, como destacado anteriormente, a situação atual do país é delicada. A Reforma trabalhista, a reforma previdenciária e os cortes orçamentários são alguns exemplos que fazem parte do cenário político, econômico e social, que se agravou pós-golpe e afetou diretamente a realização do DHAA. Além disso, iniciou-se no país um processo de desmonte das instituições e das políticas voltadas à agricultura familiar, reforma agrária, proteção de quilombolas e indígenas (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2019).

Sob esse prisma, cabe destacar a extinção do CONSEA, no início de 2019. Após a sua posse, o Presidente Jair Bolsonaro, no dia primeiro de janeiro de 2019, publicou a Medida Provisória n.º 870/2019, que revogou o inciso II do caput e os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 11 da Lei n.º 11.346 – LOSAN.

O conteúdo, até então, revogado pela medida provisória, dispunha que o CONSEA era o órgão de assessoramento imediato da Presidência da República, que ele integrava o SISAN e definia suas atribuições, composição e funcionamento; assim, “essa revogação parcial levou à extinção material do Conselho, deixando de existir sua secretaria até então alocada na Presidência da República” (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2019. p. 82).

Após grande pressão popular e apresentação de diversas emendas reivindicando a manutenção do CONSEA, o Senado o recriou, vinculando-o ao Ministério da Cidadania (ALIANÇA PELA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL, 2019). Entretanto, no momento em que a Medida Provisória n.º

870/2019 foi convertida para a Lei n.º 13.844, de 18 de junho de 2019, o presidente da República, por meio da Mensagem n.º 254/2019, vetou o inciso XVI do artigo 24 da referida Lei, que previa que o CONSEA integraria o Ministério da Cidadania. A justificativa do veto foi por “contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade” (BRASIL, 2019).

O texto da LOSAN (inciso II do caput e os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 11), até então revogado pela Medida Provisória n.º 870/2019, voltou à vigência. Todavia, por deixar o Conselho desvinculado a um Ministério ou mesmo à própria presidência, como foi em mandatos anteriores, o veto presidencial acabou por inviabilizar o funcionamento do CONSEA e a própria execução da LOSAN.

Com o esvaziamento do CONSEA, o funcionamento do SISAN entrou em descompasso devido à interdependência dos segmentos do sistema que são o próprio CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar - que já em 2019 não aconteceu (BRASIL, 2019) ¹².

Além disso, por seu caráter intersetorial, o SISAN era extremamente importante para integrar a União, estados e municípios na realização do DHAA e foi o responsável por levar o Brasil ao patamar internacional como exemplo pelo combate a fome (BRASIL, 2011).

O Consea foi instituído pela LOSAN como órgão de assessoramento imediato vinculado à Presidência da República. O Conselho é a instância do Sisan que permite o exercício do direito de participação na concepção, na construção, na execução e no monitoramento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). É, por excelência, não só o espaço para que a sociedade civil incida sobre os poderes públicos, como também um canal de articulação e (in)formação da própria sociedade. É, ainda, o espaço onde o governo federal presta conta de suas ações, o que dá concretude ao princípio da transparência. (SANTARELLI; BURITY *et al.*, 2019, p. 82).

¹² Destaca-se que, desde então, iniciou-se um contramovimento promovido por uma ampla mobilização que envolveu Conseas municipais e estaduais e movimentos sociais autônomos para a realização de uma Conferência Popular (autônoma): por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CFN, 2020). Na época foi publicada uma carta convocatória elaborada por inúmeras organizações, manifestando sua preocupação com o cenário político vigente e propondo uma conferência autônoma. A Conferência estava prevista para ocorrer no primeiro semestre de 2020 e seria sediada pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) em São Luís do Maranhão – MA. Todavia, em virtude da Pandemia por Covid-19 a Conferência foi adiada e as suas estratégias foram voltadas para o enfrentamento da pandemia (FBSSAN, 2020). Além disso, como o site da Conferência afirma: “O adiamento não significa a paralisação do processo de mobilização e reflexão, pelo contrário. Mais do que um evento nacional a Conferência Popular é um processo contínuo da sociedade civil organizada, em movimento.” (CONFERÊNCIA POPULAR POR DIREITOS, DEMOCRACIA E SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, [2020?]).

Desde o restabelecimento do CONSEA, em 2003, amplos debates entre a sociedade civil e o Governo foram promovidos. À época, sua composição era de 1/3 de representantes governamentais e 2/3 de representantes da sociedade civil que exerciam suas funções voluntariamente. Dessa forma, o Conselho se tornou “o espaço de voz dos titulares de direito e dos movimentos e organizações dos mais variados setores sociais, para o aprimoramento das políticas públicas para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil” (MALUF; MENEZES; PACHECO; RECINE; 2019).

Em artigo para o jornal *Le Monde Diplomatique*, Elisabetta Recine, Maria Emília L. Pacheco, Renato S. Maluf e Francisco Menezes (2019), ex-presidentes do CONSEA, ao tratarem sobre o retrocesso que a extinção do órgão apresentava, destacaram a importância do Conselho na implementação de diversas políticas públicas responsáveis por retirar o Brasil do Mapa da Fome da ONU:

O fortalecimento das políticas de combate à fome e à miséria; a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal e a aprovação da Lei Orgânica, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o Plano Safra da Agricultura Familiar; os Programas de Convivência com o Semiárido como Um Milhão de Cisternas e Uma Terra e Duas Águas; a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; o Guia Alimentar da População Brasileira são algumas das propostas inovadoras construídas ou apoiadas em debates no Consea que se tornaram políticas públicas para a garantia de uma alimentação saudável para toda a população.

Destacamos também o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que realiza compras institucionais de alimentos da agricultura familiar e comunidades tradicionais para escolas, creches, asilos e outros órgãos públicos; a ampliação do atendimento e o aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que alcançou o ensino médio, garantiu a compra de no mínimo 30% dos alimentos da agricultura familiar e comunidades tradicionais e ampliou educação alimentar e nutricional nas escolas (MALUF; MENEZES; PACHECO; RECINE, 2019).

Em nota técnica, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (BRASIL, 2019) se manifestou afirmando que o veto do Presidente é inconstitucional, pois viola os artigos 3º, III e 6º da Constituição (que, respectivamente, estabelecem como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais; e a alimentação como um direito fundamental-social) e ofende o princípio da vedação ao retrocesso.

Não há dúvidas de que a extinção do CONSEA se trata de uma violação direta ao DHAA e, conseqüentemente, à própria Constituição. Ao inviabilizar seu funcionamento, o Estado descumpra seu compromisso em “respeitar, proteger,

promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada” (BRASIL, 2020).

Mesmo que a vedação do retrocesso não seja uma máxima, tal ato não possui justificativa plausível ou proporcional e não pode ser tolerado, pois fere, entre outros, os princípios do Estado Democrático e Social de Direito, da dignidade da pessoa humana e da máxima eficácia e efetividade as normas definidoras de direitos fundamentais (SARLET, 2015).

Cabe ressaltar que a garantia do DHAA se confunde com a garantia da própria dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Dessa forma, como já exposto, a existência do CONSEA se tornou instrumento essencial para a realização progressiva e a preservação do núcleo essencial do DHAA e sua extinção nega e desestabiliza a proteção do DHAA bem como todos os avanços que o país tivera até então.

Por fim, corroborando a ideia da importância do CONSEA para o DHAA no Brasil, destaca-se que mesmo com a decisão federal, que o extinguiu na esfera nacional, muitos CONSEAs estaduais e os municipais (COMSEAs) foram mantidos.

Um exemplo disso, mencionado anteriormente, é o estado do Paraná que, mesmo após a decisão federal, manteve a estrutura proposta pela LOSAN. Em 2019, 383 municípios do estado realizaram as suas conferências municipais, incentivados pelas CORESANS - Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2019), o que demonstra o reconhecimento do CONSEA como pilar essencial para a execução da LOSAN e, conseqüentemente, realização do DHAA.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O DHAA é um direito holístico que possui dimensões culturais, sociais, econômicas e ambientais e sua construção ao longo da história permitiu que não só garantisse o direito a uma vida livre da fome e da má nutrição, mas também, o direito a uma alimentação e nutrição adequadas.

Ao longo dos anos, o DHAA ganhou espaço na agenda global, sendo amplamente debatido e, embora haja inúmeras conquistas no tocante a construção desse direito, ressalta-se que ainda existem muito desafios para sua efetivação.

No que se refere à América Latina e ao Caribe, cabe frisar que, embora a região seja referência em diversas ações que visam à realização do DHAA, a fragilidade democrática é um empecilho para a continuidade dessas ações. Tal questão tem refletido no aumento dos números de pessoas em situação de insegurança alimentar e obesidade na região.

O Brasil também se insere nesse contexto, pois, não obstante o progresso obtido na implementação de leis e políticas voltadas ao DHAA, o país nunca conseguiu, de forma efetiva, solucionar a situação da justiça social e melhor distribuição de renda. Embora tais questões sejam basilares na realização do DHAA, elas são uma realidade histórica nunca superada pelo país, assim como já apontava Josué de Castro antes de ser exilado por denunciar as agruras da fome, sobretudo no Nordeste brasileiro.

Além disso, o cenário político, econômico e social brasileiro demonstra um caminho oposto ao compromisso da realização progressiva do DHAA assumido pelo país. O desmonte de políticas públicas voltadas ao DHAA, bem como a extinção do CONSEA violam diversos princípios constitucionais, dentre eles, o da proibição do retrocesso.

Diante da árdua luta pela construção do DHAA, suas conquistas precisam ser preservadas e a luta pela sua realização progressiva precisa permanecer. O DHAA precisa ser efetivado na mesa de cada cidadão, que tem direito não apenas a uma vida livre da fome, mas a uma alimentação digna, saudável, que se pautar no respeito ao ser humano, ser social que está inserido em uma cultura, em uma sociedade e em um ecossistema.

1.5 REFERÊNCIAS

BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo/orgaos-da-pr/conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 6.273, de 23 de novembro de 2007**. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992.

Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm decreto n 591. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed. Brasília : Ministério da Saúde, 2014. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/alimentacao-adequada-e-saudavel/guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira-2014/8-guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira-2014.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em: 21 maio 2020.

BRASIL. Mensagem n.º 254, de 18 de junho de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm. Acesso em: 02 maio. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. **Cadernos SISAN: Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN.** 1. ed. Brasília: CAISAN, 2011.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica n.º 12/2019.** Brasília: Ministério Público Federal. 2019. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-12-2019>. Acesso em: 20 maio 2020.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thais; GONZÁLEZ, Juan Carlos Morales; VALENTE, Flávio. Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. *In:* BEZERRA, Islandia; CASSARINO, Julia Perez. **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe.** Curitiba: Editora UFPR, 2015.

BURITY, Valéria Torres Amaral. *et al.* **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 17 set. 2017.

CAISAN/PR. **II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019**. Curitiba: SEAB/CAISAN-PR, 2017. Disponível em: http://www.consea.pr.gov.br/arquivos/File/PLANO_2016_2019_DIAGRAMADO.pdf. Acesso em: 04 abr. 2020.

CAMERA, Sinara; WEGNER, Rubia. Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 1, 2017 p. 20-34. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/4359/pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *et al.* (orgs.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé; 1984.

CFN - CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. **CFN sedia reunião preparatória para a conferência sobre Segurança Alimentar e Nutricional**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/cfn-sedia-reuniao-preparatoria-para-a-conferencia-sobre-san/>. Acesso em: 26 maio 2020.

CONFERÊNCIAL POPULAR, POR DIREITOS, DEMOCRACIA, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Sobre a Conferência**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://conferenciassan.org.br/sobreaconferencia/>. Acesso em: 26 maio 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador”**. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 07 abr. 2020.

CONSEA/PR. **Conferências municipais de SAN 2019: 383 municípios realizaram a conferência**. Curitiba, 19 jul. 2019. Disponível em: <http://www.consea.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=290&tit=Conferencias-municipais-de-SAN-2019-383-municipios-realizaram-a-conferencia>. Acesso em: 27 set. 2020.

CONSEA/PR. **Trabalhando pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar**. Curitiba: CONSEA/PR, 2017.

COUTO, Assis do. A inclusão do Direito Humano à Alimentação na Constituição Federal: uma conquista de muitos para milhões! *In*: ARAÚJO, Márcio Marques de, *et*

al. (orgs.). **A Agricultura Familiar e o Direito Humano à Alimentação: conquistas e desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 47-52. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21240>. Acesso em: 09 nov. 2020.

ETC Group. **Who Will Feed Us The Industrial Food Chain vs. The Peasant Food Web**. 3. ed. ETC GROUP: 2017. Disponível em: <https://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc-whowillfeedus-english-webshare.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

FAO. **Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe**. FAO: 2020. Disponível em: http://www.fao.org/americas/prioridades/pt/?no_cache=1. Acesso em: 16 abr. 2020.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 06 abr. 2020.

FAO. **Escritório Regional da FAO para a América Latina e o Caribe**. Disponível em: http://www.fao.org/americas/prioridades/pt/?no_cache=1. Acesso em: 23 abr. 2020.

FAO. **Legal Developments in the Progressive Realization of the Right to Adequate Food**. FAO: 2014. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf>. Acesso em: 03. Abr. 2020.

FAO. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Relatório 2014**. Brasília: FAO, 2014.

FAO. **Right to Food Making it Happen: Progress and Lessons Learned Through Implementation**. FAO: 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i2250e/i2250e.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2020.

FAO; PAHO; WFP; UNICEF. **Regional Overview of Food Security and Nutrition in Latin America and the Caribbean 2019**. Santiago, Chile: FAO, PAHO, WFP e UNICEF, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca6979en>. Acesso em: 26 jun. 2020.

FBSSAN. **Adiada a Conferência Popular por Direitos, Democracia, Soberania e SAN: seguimos mobilizados no enfrentamento do Coronavírus**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/02/adiamentodaconferencia/>. Acesso em: 26 maio 2020.

FERRAZ, Mariana de Araujo. **Direito à alimentação e sustentabilidade**. 2013. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2013.

FIAN BRASIL. **Curso Básico de Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas**. Brasília: FIAN BRASIL, 2020. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp->

content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-M%C3%B3dulo-I-FIAN-Brasil.pdf. Acesso em: 4 jun. 2020.

FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração de Nyélény**. Selingue/Malí, 2007. Disponível em: https://www.cidac.pt/files/5514/2539/9126/Declarao_de_Nylny.pdf . Acesso em: 16 jun. 2020.

FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Acerca Del Frente Parlamentario Contra El Hambre**. [2020]. Disponível em: <http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

IALCSH – INICIATIVA AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE. **Historia IALCSH**. Disponível em: <http://www.ialcsh.org/historia/>. Acesso em: 23 abr. 2020.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Indicadores de desenvolvimento sustentável por bacias hidrográficas do estado do Paraná**. 2017. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/Revista%20Indicadores%20de%20Desenvolvimento%20Sustent%C3%A1vel.pdf. Acesso em: 26 jun. 2020.

LEÃO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf . Acesso em: 17 set. 2017.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; PACHECO, Maria Emília L.; RECINE, Elisabetta. Extinção do Consea: comida de verdade e cidadania golpeadas. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, 11 jan. 2019. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/extincao-do-consea-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas/>. Acesso em: 15 de jun. 2020.

MALUF, Renato S.; PRADO, Bruno. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Ceresan. Textos para discussão, 2015. Disponível em: http://r1.ufrj.br/ceresan/wp-content/uploads/2016/docs/Cooperacao_em_SAN_na_ALeC.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. ONU: 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

ONU. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. ONU: 2012. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2020.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU: 1966. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/PIDESC.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2020.

ONU. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU. Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art.11)**. 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2020.

ONU. **Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação**, Olivier De Schutter, 2009. Disponível em: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>. Acesso em: 26 jun 2020.

OPA - Organização Pan-Americana da Saúde. **Sistemas alimentares e nutrição: a experiência brasileira para enfrentar todas as formas de má nutrição**. Brasília, DF: OPAS; 2017. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/34289>. Acesso em: 14 abr. 2020.

PARANÁ. **Lei n.º 16.656, de 31 de Agosto de 2010**. Estabelece, conforme específica, as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN PR. Curitiba, PR: Assembleia Legislativa [2020]. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=56257&indice=1&totalRegistros=2>. Acesso em: 19 jun. 2020.

Quase seis meses após extinção, Consea volta a existir. **Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável**. 30 mai. 2019. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/consea-volta-a-existir/5442/>. Acesso em: 02 maio 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTARELLI, Mariana; BURITY, Valéria, *et al.* **Informe Dhana: autoritarismo, negação de direitos e fome**. Brasília: FIAN Brasil, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Segurança Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição do Retrocesso: Revisitando o Problema da Proteção dos Direitos Fundamentais. *In*:

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. re. atual. e ampl. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2013.

SCHUTTER, Olivier. **Agroecologia e Direito Humano à Alimentação**. Relator Especial da ONU Para Direito à Alimentação, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos - Décima sexta sessão - Item 3 da agenda "Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento". Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: 2012.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2015.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Não paginado.

UNITED NATIONS. **Food and nutrition security and eradication of hunger: CELAC 2025: Furthering discussion and regional cooperation**. ONU: 2016.

Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40355/S1600706_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 abr. 2020.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck (org). **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck Valente. (2019). Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. In: CORRÊA, Leonardo (org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: UMA VISÃO HOLÍSTICA

HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD: A HOLISTIC PERSPECTIVE

RESUMO

Este artigo traz reflexões sobre a abrangência e a complexidade do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. Para isso, com o objetivo de compreender o DHAA, foi realizada uma pesquisa de cunho exploratório-analítico por meio de uma revisão de literatura de artigos científicos e outros documentos, objetivando apresentar seis dimensões: a) dimensão fisiológica/nutricional; b) dimensão cultural; c) dimensão gênero; d) dimensão informação; e) dimensão ambiental; f) dimensão étnico-racial. Tais dimensões são exemplificativas e demonstram as relações do DHAA com outros direitos humanos e sua importância para uma vida digna. Conclui-se que o Direito Humano à Alimentação Adequada é um direito que requer uma visão holística e complexa, que reflete na interdependência dos direitos humanos; embora a fome seja sua dimensão de realização imediata, o acesso à alimentos seguros, saudáveis, sustentáveis e adequados é direito de todos.

Palavras-chave: Direito humano à Alimentação Adequada. Cultura. Gênero. Etnia. Raça. Direito à Informação. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This article brings reflections about the amplitude and complexity of the the Human Right to Adequate Food. Therefore, with the aim to comprehend the Human Right to Adequate Food, an exploratory-analytical research was carried out, through a literature review of scientific articles and other documents. Six dimensions were contemplated: a) physiologic/nutritional dimension; b) cultural dimension; c) gender dimension; d) information dimension; e) environmental dimension; f) ethnic-racial dimension. These dimensions are examples to show the relation that Human Right to Adequate Food has with another humans rights and its importance for a dignity life. It is concluded that the Human Right to Adequate Food is a right that requires a holistic and complex vision, which reflects on the interdependence of human rights; although hunger is its dimension of immediate realization, the access to safe, healthy, sustainable and adequate food is everyone's right.

Keywords: Human Right to Adequate Food. Culture. Gender. Right to information. Ethnic. Race. Sustainability.

2.1 INTRODUÇÃO

O conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA está em constante construção. Corrêa e Oliveira (2019, p. 37) entendem que ele deve ser compreendido como “uma rede conceitual e uma relação dinâmica de interação de novos sentidos e categorias que emergem das lutas sociais, de modo a viabilizar uma permanente reconstrução do significado do direito humano a alimentação adequada”.

Corroborando essa ideia, Valente (2002, p. 92) ressalta que:

O conceito do direito humano à alimentação e nutrição no Brasil é holístico e incorpora os componentes nutricionais, culturais, fisiológicos, familiares, comunitários, espirituais e religiosos do ato de alimentar-se e alimentar, refletindo claramente a indivisibilidade dos direitos humanos.

Ampliando o debate, em 2002, Jean Ziegler, relator da ONU para o DHAA, definiu-o como:

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (BURITY *et al.*, 2010, p. 15).

De acordo com Valéria Burity *et al.* (2010), o DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito a uma alimentação adequada. Nessa mesma linha argumentativa, Siqueira (2013) entende o DHAA como um direito pluridimensional.

Esses entendimentos, simultaneamente distintos e complementares, chamam a atenção para a importância de entender todas as possibilidades que envolvem o DHAA, já que estudá-lo é dar visibilidade a tudo o que ele significa para a sociedade, bem como permitir que possa ser realizado de forma eficaz, corroborando, conseqüentemente, a efetivação de diversos outros direitos e vice-versa.

Os direitos humanos fundamentais são indivisíveis e interdependentes, ou seja, um direito não tem plena eficácia sem que outros também sejam realizados (GUERRA, 2020). Assim, será possível perceber que as temáticas discutidas ao longo deste artigo, direta ou indiretamente, abrangem diversos outros direitos humanos, como o direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado, à igualdade, à valorização da cultura, e principalmente à vida (digna)¹³.

Cumprido esclarecer que não há, nesta pesquisa, a pretensão de exaurir a densidade material do DHAA, nem mesmo limitá-lo a uma categorização. Ao contrário, o intuito é o de enfatizar a riqueza, a abrangência e a importância de todas as categorias presentes nesse direito, bem como demonstrar como cada uma das dimensões, aqui apresentadas, estão em constante diálogo, em especial, porque a sociedade é plural, diversa e em constante mutação, e é nesse contexto em que o DHAA se insere.

Entende-se que, ao mesmo tempo em que isso demonstra a riqueza e complexidade dos direitos humanos, e em especial do DHAA, pode se tornar,

¹³ São, ainda, direitos humanos relacionados ao DHAA: direito ao trabalho, à segurança social, à proibição do trabalho infantil (BESSA, 2019); direito à propriedade, à educação, à informação.

sistematicamente, um obstáculo para sua efetivação. Todavia, o objetivo aqui, não é o de apresentar uma visão pessimista quanto às “dificuldades” de efetivação, mas sim trazer a centralidade do DHAA para a garantia de uma vida digna.

Assim, com o objetivo de elucidar o conteúdo material do DHAA, de uma forma geral, este artigo contempla algumas de suas dimensões, sendo elas: a) dimensão fisiológica/nutricional; b) dimensão cultural; c) dimensão gênero; d) dimensão informação; e) dimensão ambiental; f) dimensão étnico-racial.

A estrutura metodológica deste artigo se caracteriza como uma revisão de literatura narrativa, por meio de um levantamento bibliográfico e documental a partir de bancos de dados disponíveis na internet (Portal de Periódicos CAPES/MEC e Google Acadêmico), bibliografias, legislações nacionais, tratados internacionais e documentos de sites oficiais.

2.2 APRESENTANDO AS DIMENSÕES DO DHAA:

2.2.1 Dimensão fisiológica/nutricional (o direito à vida livre da fome e da má-nutrição)

De acordo com a FAO *et al.* (2021), em 2020 entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo enfrentaram a fome. Neste mesmo ano, quase uma em cada 3 pessoas no mundo não tiveram acesso a uma alimentação adequada, o que significa que aproximadamente 2,37 bilhões de pessoas enfrentaram insegurança alimentar moderada ou grave.

O direito de estar livre da fome é a dimensão do DHAA de realização imediata. A fome pode ser aguda ou crônica. Esta “ocorre quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas” (MONTEIRO, 2003, p. 8) e aquela se traduz na necessidade imediata de se alimentar.

Valente (2003) entende que a fome deve ser vista como um fenômeno amplo e subjetivo:

O conceito de fome, no Brasil, utilizado por diferentes setores da população, abarca desde aquela sensação fisiológica ligada à vontade de comer, conhecida de todos nós, até as formas mais brutais de violentação do ser humano, ligadas à pobreza e à exclusão social. Ver os filhos passarem fome é passar fome. Comer lixo é passar fome. Comer o resto do prato dos

outros é passar fome. Passar dias sem comer é passar fome. Comer uma vez por dia é passar fome. Ter que se humilhar para receber uma cesta básica é passar fome. Trocar a dignidade por comida é passar fome. Ter medo de passar fome é estar cativo da fome. Estar desnutrido também é passar fome, mesmo que a causa principal não seja falta de alimento (VALENTE, 2003, p. 56, 57).

Josué de Castro, já muito antes, na década de 1930, alertou e denunciou sobre os flagelos da fome e da desnutrição no Brasil, inicialmente, a partir de suas experiências como médico em Recife. Pautando-se na realização de inquéritos alimentares e sobre as condições de vida da classe trabalhadora, apresentou dados e análises fundamentais para desnaturalizar a fome e a desnutrição, apontando como causa o histórico de desigualdades sociais e econômicas no País (DE CASTRO, 1964; VALENTE, 2002; LEÃO, 2013).

Para além das desigualdades socioeconômicas, mas também associadas, fome e desnutrição atingem populações de regiões de conflitos de natureza diversa, por exemplo, geopolíticos e religiosos, o que levam a imensas crises humanitárias, como apontado por José Graziano da Silva, Ex-diretor Geral da FAO, em recente artigo afirma que “não podemos aceitar conviver com a fome e as diferentes formas de má nutrição que decorrem da pobreza, da miséria e da má distribuição da renda do mundo em que vivemos” (SILVA, 2020, p. 3).

Problematizando essa questão, Ziegler (2012) aponta que os grupos mais vulneráveis à fome são os pobres rurais, os pobres urbanos e as vítimas de catástrofes. Acerca dessa questão, é importante destacar que, segundo relatório da FAO *et al.* (2020) o principal motivo pelo qual milhões de pessoas ainda passam fome ou estão em estado de desnutrição e insegurança alimentar no mundo é por não terem condições de custear dietas saudáveis. De acordo com o relatório, dietas saudáveis custam, aproximadamente, cinco vezes mais do que dietas que apenas atendem às necessidades calóricas diárias.

It is unacceptable that, in a world that produces enough food to feed its entire population, more than 1.5 billion people cannot afford a diet that meets the required levels of essential nutrients and over 3 billion people cannot even afford the cheapest healthy diet. People without access to healthy diets live in all regions of the world; thus, we are facing a global problem that affects us all (FAO et al., 2020, p. 09).

No Brasil, os dados também são preocupantes, de acordo com a FAO *et al.* (2020), entre 2017 e 2019 a média de pessoas em situação de insegurança

alimentar e nutricional (IAN) moderada ou severa foi de 43,1 milhões. E, como apontado por Daufenback, Coelho e Bógus (2021), o agravamento da IAN durante a pandemia pela Covid-19 se deu ao mesmo tempo em que houve também registros de aumento de obesidade e sobrepeso nas últimas décadas.

Em pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional - Rede PENSSAN (2021), em dezembro 2020, durante a Pandemia da Covid-19, revelou-se que 55,2% dos domicílios brasileiros se encontravam em situação de Insegurança Alimentar, destes, 9% conviviam com a fome e essa situação era ainda pior em domicílios da área rural (12%).

Burity *et al.* (2010) entendem que a principal causa da desnutrição no país não está relacionada à disponibilidade de alimentos, mas sim, a desigualdade de acesso a eles. Nesse mesmo sentido, Valente (2002, p. 106) entende que:

A fome não acontece porque deu um apagão no sol para alguns, mas sim porque a sociedade criou cercas arbitrárias que definem quem tem direito à terra, quem tem direito à água, quem tem direito à emprego, quem tem direito à educação e informação, entre outras tantas coisas. Gera-se a exclusão e a fome. Assim, gera-se falta de controle sobre a própria vida, sobre a alimentação e sobre a saúde. Ou seja, assim se limita o acesso dos seres humanos à riqueza científica, cultural, material e espiritual produzida socialmente pela humanidade e acumula de forma privada pelas elites e grupos políticos e econômicos dominantes.

Nas palavras de Maniglia (2009, p. 205) “[...] a fome no mundo não é a escassez de comida, mas a escassez de democracia”.

Ziegler (2012, p. 122) compara a fome ao crime organizado, pois:

A influência das sociedades transcontinentais privadas da agroindústria nas estratégias das organizações internacionais - como, ademais, da quase totalidade dos governos ocidentais - é frequentemente decisiva. Essas sociedades atuam como inimigos jurados do direito à alimentação. Sua argumentação é a seguinte: a fome constitui, de fato, uma tragédia escandalosa; ela se deve à produtividade insuficiente da agricultura mundial - os bens disponíveis não atendem às necessidades existentes -; assim, para combater a fome, é preciso incrementar a produtividade, o que só é possível sob duas condições: primeira, uma industrialização levada ao limite, mobilizando um máximo de capital e as tecnologias mais avançadas (sementes transgênicas, pesticidas eficazes etc.) e eliminando, como corolário, a miríade de pequenas explorações reputadas “improdutivas” da agricultura familiar e de víveres; segunda, a liberalização tão completa quanto possível do mercado agrícola mundial.

Reforçando esse entendimento de que a fome é uma construção social, Bezerra e Isaguirre (2014, p. 689), ao analisarem a questão na América Latina e

Caribe, ressaltam que tal fenômeno não é natural, mas fruto da relação capitalismo imperialista e subdesenvolvido dominado:

Apesar de ser uma região com uma das maiores riquezas do mundo em termos de clima, solo, produtividade agrícola e animal – inclusive ressignificando tais práticas produtivas a modelos sustentáveis –, sem se esquecer das riquezas minerais, a economia agrícola dos países latinoamericanos não tem o seu foco na produção de alimentos com vistas a garantir o DHAA, mas na produção de mercadoria, principalmente entre aqueles que detêm os meios de produção. A situação da agricultura presa à lógica da produção mercantil nunca pode esquecer essa regra básica: quem define o que e como produzir é o mercado. Este, sim, sob a forma dos monopólios econômicos, tecnológicos e comerciais, dita as regras da produção. Se isso implica em fome ou na ausência dela, não tem a menor importância. O que importa é assegurar o lucro e, conseqüentemente, o crescimento dos monopólios. É essa lei geral de funcionamento que se instala e fortalece a violação do DHAA.

A fome impede o ser humano de se desenvolver, de viver, de ser e nega sua humanidade. Ações e políticas públicas e governamentais que se pautam em projetos econômicos orquestrados em detrimento dos sociais e avessos aos direitos humanos são, para dizer o mínimo, irresponsáveis e pautados em pensamentos cruéis. Sobretudo, quando se trata de alimentação, que pode ser considerado um fato social fundamental para a sobrevivência humana.

Alimentos seguros e saudáveis são um direito desde a vida intrauterina, por isso, o DHAA também engloba o direito da mãe a um pré-natal e alimentação adequada e posteriormente o direito ao aleitamento materno¹⁴ – que, para Burity *et al.* (2010, p. 158) “pode ser considerado a primeira expressão do DHAA do indivíduo ao nascer”.

Além de uma vida livre da fome, o DHAA entende que deve ser igualmente livre da má-nutrição. Nesse sentido, além do direito à alimentos em quantidade suficiente, o DHAA pressupõe a qualidade e a segurança desses alimentos.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei n.º 11.346/2006) estabelece que:

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

¹⁴ A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 - internalizada no Brasil em 1984 - prevê no artigo 12. 2 que: [...] os Estados-Partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância” (BRASIL, 1984).

essenciais, tendo como base **práticas alimentares promotoras de saúde** que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (grifo nosso).

O mundo convive com diversas formas de má nutrição, e, ao mesmo tempo em que existem aqueles que são privados de se alimentar, há aqueles que têm acesso a alimentos sem variedade ou qualidade nutricional, o que pode ser conceituado como a má-nutrição. Sobre esse conceito, Valente (2003, p. 57) afirma que “[...] engloba tanto a desnutrição decorrente de carências nutricionais (energia, proteína e micronutrientes) como os quadros causados por uma ingestão excessiva ou desbalanceada de nutrientes, tais como a obesidade, dislipidemias e outras doenças crônicas”.

Muitas pessoas acabam tendo como grande parte de suas dietas - seja por falta de informação ou por falta de acesso físico ou financeiro - alimentos ultraprocessados, transgênicos, contaminados com agrotóxicos ou/e de qualidade sanitária inadequada (BURITY *et al.*, 2010).

Em 2014, o Ministério da Saúde divulgou o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), o qual, dentre diversas recomendações, enfatiza que uma alimentação adequada e saudável tem como base alimentos *in natura* e minimamente processados, limita o consumo de alimentos processados e evita alimentos ultraprocessados. Além disso, dá preferência a alimentos da estação, cultivados localmente, preferencialmente orgânicos e de base agroecológica.

Nota-se assim, que a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis são fatores determinantes para uma vida livre da má nutrição, contudo, segundo relatório divulgado pela FAO *et al.* (2020), mais de 3 (três) bilhões de pessoas no mundo não têm acesso a dietas saudáveis. Esse mesmo relatório explica que existem fortes evidências de que os altos custos de opções alimentares saudáveis, contrapostos a custos mais baixos de alimentos menos nutritivos, contribuem para o excesso de peso e obesidade (FAO *et al.*, 2020).

Em 2018, no Brasil, 12 de 21 das capitais apresentavam desertos alimentares em suas periferias (CAISAN, 2018). O termo “deserto alimentar” é utilizado para designar localidades onde a oferta de alimentos saudáveis é limitada, ou seja, onde o acesso físico a alimentos *in natura* ou minimamente processados é restrito (IDEC, 2019). Outra terminologia importante é a de “pântanos alimentares”, que caracteriza locais onde há a venda de alimentos altamente calóricos e com poucos nutrientes,

como redes de *fast food* ou lojas de conveniência (IDEC, 2019). Nesses contextos, muitas pessoas acabam limitando suas dietas a alimentos que contêm altos níveis de sódio, açúcar e gordura.

Quanto à segurança dos alimentos, cabe destacar que o crescente uso de agrotóxicos e sementes transgênicas traz diversas preocupações, pois os resíduos de agrotóxicos nos alimentos, tanto *in natura* quanto processados, podem trazer agravos à saúde daqueles que os consomem. Segundo o Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva – INCA (2015, p. 2,3):

O modelo de cultivo com o intensivo uso de agrotóxicos gera grandes malefícios, como poluição ambiental e intoxicação de trabalhadores e da população em geral. As intoxicações agudas por agrotóxicos são as mais conhecidas e afetam, principalmente, as pessoas expostas em seu ambiente de trabalho (exposição ocupacional). São caracterizadas por efeitos como irritação da pele e olhos, coceira, cólicas, vômitos, diarreias, espasmos, dificuldades respiratórias, convulsões e morte. Já as intoxicações crônicas podem afetar toda a população, pois são decorrentes da exposição múltipla aos agrotóxicos, isto é, da presença de resíduos de agrotóxicos em alimentos e no ambiente, geralmente em doses baixas. Os efeitos adversos decorrentes da exposição crônica aos agrotóxicos podem aparecer muito tempo após a exposição, dificultando a correlação com o agente. Dentre os efeitos associados à exposição crônica a ingredientes ativos de agrotóxicos podem ser citados infertilidade, impotência, abortos, malformações, neurotoxicidade, desregulação hormonal, efeitos sobre o sistema imunológico e câncer.

Segundo documento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA, 2012) – extinto desde 2019 – o uso de agrotóxicos no país é uma das mais graves e persistentes violações ao DHAA e se contradiz com o artigo 3º da LOSAN, pois, impede o acesso da população à um alimento limpo e saudável e gera diversas doenças.

Por fim, cabe ressaltar que direito à água também se encontra inserido no universo do DHAA (ZIEGLER, 2012), já que o acesso à água potável para o consumo, higienização de alimentos - e para a agricultura - é fundamental. No entanto, tem sido desrespeitado tanto em acesso, quanto em qualidade a muitas parcelas da população, sobretudo as das camadas mais pobres e de regiões periféricas¹⁵. Um dos exemplos foi o recente caso da água poluída que chegou às

¹⁵ Para ver mais sobre isso, acessar: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-DireitoHumanoAAguaEBioetica-7207115.pdf>

torneiras das casas da população do Rio de Janeiro, amplamente divulgado pela mídia e debatido por pesquisadores¹⁶.

2.2.2 Dimensão Gênero

O histórico de restrições e violações de direitos e garantias fundamentais das mulheres se perpetua até hoje nas mais diversas esferas da sociedade. No contexto brasileiro, por muito tempo a mulher não foi vista, juridicamente, em situação de igualdade com os homens, inclusive quanto a sua capacidade jurídica. Apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 é que foi reconhecida a igualdade formal entre homens e mulheres (GUERRA, 2020).

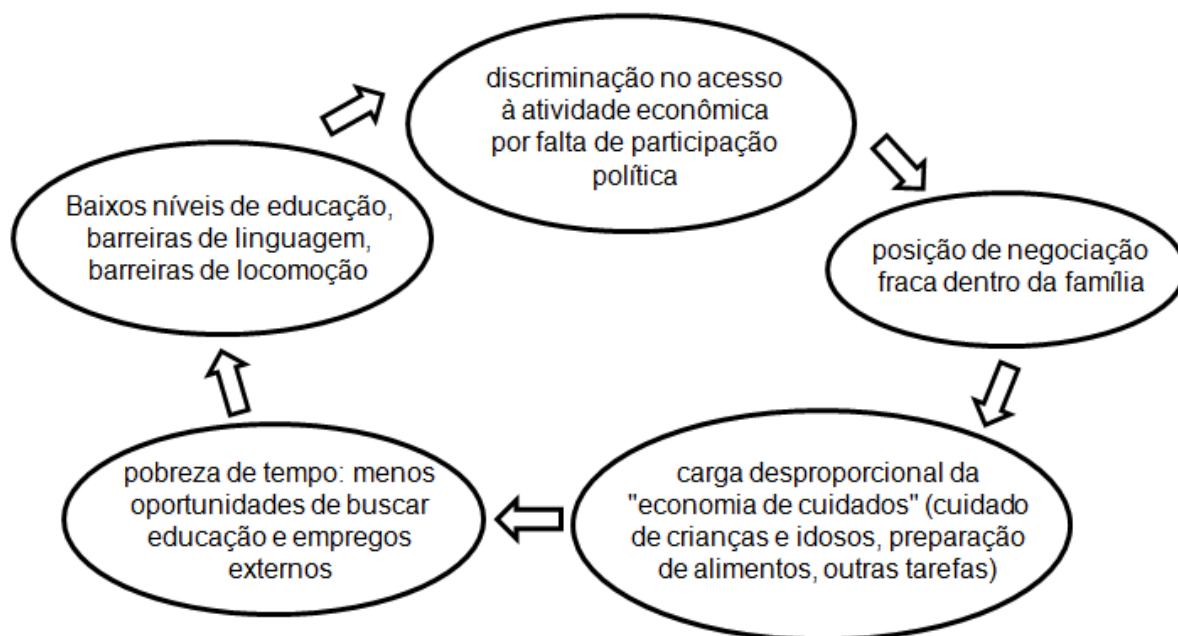
Assim, embora juridicamente as mulheres estejam em situação de igualdade com homens, na prática, a desigualdade, a violência e a discriminação são problemas estruturais que as impedem de usufruir uma vida digna. Educação, trabalho, participação, segurança social, salários, direitos sexuais e reprodutivos, divisão das tarefas domésticas e cuidado de filhos são algumas das diversas áreas nas quais as mulheres são submetidas a situações de injustiça.

No âmbito rural, esse contexto se replica de forma acentuada, pois, embora o trabalho das mulheres seja árduo, ele é pouco reconhecido e, em muitos casos, não é remunerado. Desigualdades no acesso à propriedade e recursos para produzir e na tomada de decisões fazem parte da realidade de muitas mulheres (SILIPRANDI, 2013).

Segundo relatório do relator especial para o Direito Humano à Alimentação da ONU - Olivier De Schutter (2012) as diversas formas de discriminação contra as mulheres e meninas afetam diretamente seu direito à alimentação. Todas estão inter-relacionadas, de modo a formar um ciclo de discriminação:

¹⁶ <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/01/07/infectologista-pede-que-moradores-evitem-o-consumo-e-contato-com-agua-turva-da-cedae-no-rio.ghtml>

Figura 1 - Ciclo de discriminação



Fonte: De Schutter, 2012, p. 4

A invisibilidade de tarefas “designadas a mulheres”, somada à discriminação de gênero, rouba delas oportunidades relacionadas a trabalhos remunerados, educação, participação na sociedade, entre outros. Desse modo, pode-se afirmar que a discriminação por gênero está diretamente relacionada à insegurança alimentar e nutricional¹⁷. De acordo com a FAO *et al.* (2020) a IAN prevalece em mulheres; a organização ressalta que mesmo quando elas têm os mesmos níveis de educação e vivem em áreas similares as de homens, seu acesso à alimentação é mais difícil.

No Brasil, segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE, 2020), o sexo da pessoa de referência do domicílio está diretamente relacionado ao seu acesso a alimentos. Em domicílios em situação de segurança alimentar, 61,4% têm homens como referência e, apenas, 38,6% possuem mulheres como referência. Já em domicílios em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, 51,9 % têm a mulher como pessoa de referência.

Valente (2019, p. 3) explica esse fenômeno:

¹⁷ De acordo com a FAO (c2022) uma pessoa se encontra em situação de insegurança alimentar quando ela não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos o suficiente para se desenvolver de forma normal e para uma vida ativa e saudável. O que pode ocorrer pela falta de alimentos disponíveis e/ou pela falta de recursos para adquiri-los. A insegurança alimentar pode ser vivenciada em diferentes níveis de gravidade, desde a incerteza se será possível adquirir alimentos a até a ausência destes para um dia ou mais.

A má nutrição de mulheres, o baixo peso de recém-nascidos, a má nutrição infantil e o nanismo nutricional de crianças pequenas, bem como suas graves consequências na vida adulta, são, em grande medida, devidos ao fato de mulheres serem negadas as oportunidades de controlar suas vidas e corpos, de ser bem-alimentadas, de estudar, de definir quando e com quem querem se relacionar sexualmente, formar relações afetivas e procriar. Uma menina forçada a engravidar antes de se tornar fisiologicamente madura (em média, três anos após a menarca são necessários) ainda está crescendo, e o feto vai competir com ela por nutrientes. Isso afetara negativamente o status nutricional tanto da mãe como do feto. A violência contra meninas e mulheres, através de infanticídio, práticas discriminatórias de alimentação, casamento infantil, gravidez de adolescentes, estupro e normas que violam a autonomia de mulheres de decidir sobre sua vida e corpo influenciam não apenas o direito de mulheres e meninas a alimentação e nutrição, mas também o direito de seus filhos.

Reforçando essa problemática, Bellows e Lemke (2016) elencam duas desconexões estruturais que impedem a realização do DHAA para as mulheres e meninas, bem como para todos: a primeira seria o afastamento entre os direitos das mulheres e o DHAA; a segunda seria o afastamento entre a produção de alimentos da nutrição, pois, dietas adequadas e alimentos justos, sustentáveis e culturalmente adequados incorporam os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN e DHAA. Segundo as autoras, a desconexão entre território e tradição, produção de alimentos e nutrição fortalece a ideia – equivocada e mal-intencionada – de que apenas mercados globais com tecnologias avançadas seriam capazes de resolver a insegurança alimentar e nutricional.

Oliver De Schutter (2012) defende que o empoderamento feminino deve estar na centralidade das estratégias de segurança alimentar, tanto para garantir o direito à alimentação das mulheres, quanto por ser a medida economicamente mais efetiva para reduzir a fome e a má-nutrição de todos.

Bellows e Lemke (2016, p. 18) entendem que:

The evolution of the human right to adequate food and nutrition for all depends on the realisation of the full scope of women's (as well as men's) political and economic rights, as well as on empowered, gender-balanced and democratically organized communities and States that strive for self-determination and equity in more holistic and localized food and nutrition economies.

Nesse mesmo sentido, Valente (2019, p. 3) afirma que “a realização plena dos direitos humanos das mulheres é central para a realização completa do direito à alimentação e nutrição adequadas para todos e todas”.

Assim, não há como dissociar as diversas formas de má nutrição das mulheres da insegurança alimentar e nutricional de suas famílias. Pesquisas feitas por Pratley (2016), Bold *et al.* (2013), demonstram que empoderamento feminino e a garantia da segurança alimentar e nutricional de mulheres estão diretamente associados à melhora da nutrição infantil e de suas próprias famílias.

Nesse sentido, as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, adotadas na 127ª Sessão do Conselho da FAO em novembro de 2004 em diversos pontos trazem a questão da equidade e a necessidade de um olhar especial para as mulheres e meninas na formulação e execução de leis e políticas públicas pelos Estados¹⁸ (FAO, 2015).

A Recomendação Geral n.º 24 para o artigo 12 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, relaciona o direito à saúde da mulher ao direito ao bem-estar nutricional:

7. O Comité nota que a plena concretização do direito das mulheres à saúde só pode ser alcançada quando os Estados Partes cumprirem a sua obrigação de respeitar, **proteger e promover o direito humano fundamental das mulheres ao bem-estar nutricional ao longo do seu ciclo de vida**, através de um fornecimento alimentar que seja seguro, nutritivo e ajustado às condições locais. Para tal, os Estados Partes devem tomar medidas para facilitar o acesso físico e económico aos recursos produtivos, especialmente por parte das mulheres rurais, e para, de um modo geral, assegurar as necessidades nutricionais particulares de todas as mulheres sob a sua jurisdição (COMITÉ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA MULHERES, 1999, grifo nosso).

No Brasil, corroborando a ideia de que a equidade de gênero é importante para a promoção e garantia do DHAA, o Decreto n.º 7.272/2010 – que regulamenta a LOSAN – estabeleceu como um dos objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN: “articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando [...] a equidade de gênero” (BRASIL, 2010, grifo nosso).

O decreto também prevê que o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deve observar as demandas das populações com atenção para as especificidades dos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, respeitando a equidade de gênero (artigo 19, V)

¹⁸ Para acesso às Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, na íntegra, acesse: <http://www.fao.org/3/y7937pt/Y7937PT.pdf>.

e que o sistema de monitoramento e avaliação da PNSAN deve identificar os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do DHAA, consolidando dados sobre desigualdades de gênero (artigo 21, § 6º) (BRASIL, 2010).

A Lei n.º 11.326/2006 também trata o tema e estabelece como princípio da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais a equidade na aplicação das políticas e respeito aos aspectos de gênero¹⁹ (BRASIL, 2006). Reforçando esse entendimento, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO (Decreto n.º 7.794/2012) traz como diretriz a redução das desigualdades de gênero, por meio de programas e ações que promovam a autonomia econômica das mulheres²⁰.

Com o intuito de garantir o DHAA de mulheres e adolescentes em privação de liberdade, em especial gestantes, lactantes e com filhos e filhas, a Resolução n.º 9 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos²¹ dispôs que a privação de sua liberdade fere o DHAA e que a imposição de fome e sede às mulheres e

¹⁹ “Art. 4º A Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais observará, dentre outros, os seguintes princípios:

III - equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia;” (BRASIL, 2006).

²⁰ “Art. 3º São diretrizes da PNAPO: VII - contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres.” (BRASIL, 2012).

²¹ Art. 2º - Na impossibilidade de aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade de mulheres e adolescentes gestantes, lactantes e com filhos e filhas, o Estado deverá garantir: I - A promoção da alimentação adequada e saudável às mulheres, adolescentes e seus filhos e filhas, por meio de 5 (cinco) refeições em horários regulares, compreendendo o uso de alimentos in natura e minimamente processados, variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para a manutenção da saúde, em conformidade com a faixa etária, inclusive dos que necessitam de atenção nutricional específica; II - Um aporte adicional de energia proveniente da alimentação de 300 Kcal/dia para o segundo e terceiro trimestre de gestação às mulheres e adolescentes gestantes; III - O fornecimento de uma alimentação adequada e saudável para a lactante, para viabilizar a adequada produção do leite materno, em quantidade e qualidade suficientes para atender às suas necessidades nutricionais e às do seu bebê, com aporte adicional de energia proveniente da alimentação de 500 Kcal/dia; IV - A oferta de refeições planejadas para cobrir o total das necessidades nutricionais diárias dos indivíduos e grupos atendidos, contando com nutricionistas nas unidades de produção direta e nos serviços terceirizados para oferta de refeições nas instituições prisionais; V - A oferta de água potável e própria para o consumo, sob livre demanda; VI - A consulta à mulher e à adolescente sobre o interesse em amamentar e/ou alimentar seu filho e filha, respeitando a opção da mãe e, havendo o seu interesse, garantir orientação e apoio para o aleitamento materno e alimentação adequada; VII - Atenção especial ao direito das mulheres e adolescentes vivendo com HIV ou AIDS de alimentar seus filhos e filhas, garantindo o vínculo e respeito à alimentação adequada; VIII - O direito à amamentação por livre demanda, sem restrição de tempo de amamentação, em local apropriado; IX - A criação de condições e ambientes que permitam às mulheres e adolescentes alimentar e/ou amamentar seus filhos e filhas; X - Oferta de alimentos adequados e saudáveis para as crianças menores de 2 anos, respeitando as quantidades, a qualidade e a consistência conforme diretrizes e princípios estabelecidos no Guia Alimentar para Crianças Menores de 2 anos, do Ministério da Saúde; XI - Tratamento médico e psicológico em caso de abortos, espontâneos ou não; XII - A não utilização de algema durante os atos médico-hospitalares preparatórios para a realização do parto, durante o trabalho de parto e pós-parto; XIII - O direito de mulheres e adolescentes migrantes internacionais de convivência familiar com seus filhos e filhas, em condições adequadas e com tratamento humanitário e digno, garantindo-se atenção integral à saúde, comunicação com a família, oportunidade de trabalho, estudo e esporte, meios para remessa do dinheiro aos seus familiares, intérprete para solicitar esclarecimentos e receber informações processuais, cursos de português, livre manifestação religiosa, concessão benefícios de progressão de regime, liberdade condicional e de responder ao processo em liberdade, indulto e direito de permanência no Brasil após o nascimento de seus filhos e filhas; XIV - A regulação da oferta e comercialização de alimentos nas unidades prisionais, devendo ser evitados alimentos ultraprocessados (BRASIL, 2017).

adolescentes em privação de liberdade é considerada tortura. Além disso, prevê diversas garantias na impossibilidade de aplicação de medidas alternativas à privação de liberdade (BRASIL, 2017).

As desigualdades de gênero ainda não superadas são fatores que influenciam diretamente na insegurança alimentar e nutricional de pessoas, famílias e comunidades. O reconhecimento destas desigualdades pode ser o primeiro passo para mudanças e novas frentes de ação para sua superação.

Devido à indivisibilidade e à interdependência dos direitos humanos, torna-se necessário enxergar a promoção dos direitos humanos das mulheres e seu empoderamento como elementos primordiais para a efetivação do DHAA das mulheres e dos que estão ao seu redor.

2.2.3 Dimensão Cultural

Embora o acesso ao alimento em quantidade e qualidade seja imprescindível para a manutenção da vida, o universo do DHAA não se restringe a isso, como característica dos direitos humanos²², possui também uma dimensão cultural e simbólica. Assim, tratar sobre a alimentação é, diretamente, tratar sobre cultura. Desde o plantio até o preparo e o consumo do alimento existem aspectos culturais que precisam ser observados, respeitados e valorizados.

O Comentário Geral n.º 12 para o DHAA, por exemplo, explica que o conceito de adequação está condicionado às condições culturais e que a aceitabilidade de acordo com cada cultura faz parte do conteúdo essencial do DHAA (ONU, 1999).

No âmbito da legislação brasileira, é possível observar que ao longo do texto da LOSAN a cultura aparece como componente do DHAA:

Art. 2º 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.
§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, **culturais**, econômicas, regionais e sociais;

²² Segundo Meyer-Bisch (2008, p. 30): “a dimensão cultural de cada direito humano não é um relativismo, e isso não é só uma simples melhoria, mas uma condição de adequação do objeto do direito às capacidades do sujeito em aceder aos recursos culturais apropriados (alimentação, moradia e também justiça adequadas). Trata-se, portanto, de uma condição da efetividade para cada direito humano”.

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 respeitem a **diversidade cultural** e que sejam ambiental, **cultural**, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

V – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e **cultural** da população;

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características **culturais** do País (BRASIL, 2006, grifo nosso).

O reconhecimento dessa categoria como dimensão do DHAA protege e valoriza as multiformas culturais enraizadas na alimentação em todos os seus aspectos, desde os modos de cultivo até as formas de consumo do alimento.

Nesse sentido, de acordo com Siqueira (2015, p. 1 e 2) “a alimentação não deve ser compreendida como mero ato de comer, mas também como um ato social e um ato cultural singularmente humanos, com rituais próprios de cada grupo, ligando-se ao contexto coletivo em que se insere”. Acentuando essa compreensão, Lima, Neto e Farias (2015, p. 512) ressaltam que a transformação do alimento em comida é um processo cultural, uma vez que

A natureza produz os alimentos, mas a cultura faz surgir códigos importantes, como por exemplo, as diferentes opções de cardápios, as receitas, os hábitos, que por sua vez, se relacionam ao paladar, ao prazer relacionado às propriedades organolépticas dos alimentos e, sobretudo, ao prazer da degustação.

Desse modo, quando se compreende que a alimentação culturalmente adequada é um direito, enfatiza-se um fortalecimento da luta para que ela não seja considerada apenas como monopólio e regalia de poucos. Por isso, o estudo e validação dessa dimensão cultural são essenciais para a realização plena do DHAA:

O ato de comer e de nutrir-se é muito mais que um ato instintivo movido pela sensação de fome. Seres humanos não se alimentam com ferro, proteínas e vitaminas. Nós nos alimentamos com refeições, que são socialmente produzidas desde o momento de semeadura e colheita de culturas alimentares diversificadas, até o momento do preparo e da partilha. Seres humanos, ao longo de sua evolução, desenvolveram uma relação complexa com o processo alimentar, transformando-o em um ritual rico de criatividade, partilha, amor, solidariedade e comunhão entre seres humanos

e com a natureza, permeado pelas características culturais de cada comunidade e agrupamento humano (VALENTE, 2019, p. 98).

Alimento carrega afeto, costumes, simbologias e tradições, desde o preparo, envolvendo a forma como é feito, que vai do uso dos equipamentos e práticas alimentares modernas à manutenção e coexistência de práticas culturalmente tradicionais (fogão à lenha, panela de barro, com colher de pau, ingredientes) perpassando também o modo com que o alimento é servido (na folha de bananeira, na panela, em uma porcelana) e consumido (em pé, sentados à mesa, com as mãos, na frente da TV ou usando o computador ou *smartphone*).

A cultura está diretamente relacionada às práticas alimentares de determinado grupo de pessoas pois um alimento que pode ser habitual para determinado grupo, pode ser considerado exótico para outro (LIMA, 2015). Assim, quando se fala em DHAA, fala-se também em respeito às diversidades culturais, tradições populares e religiosas de cada povo.

Siqueira (2013) traz o exemplo do respeito aos presidiários que não consomem carne de porco por questões religiosas. Bessa (2019) trata sobre o direito ao fornecimento de opções vegetarianas em escolas e o fornecimento de alimentos/receitas tradicionais a pessoas indígenas ou de comunidades locais. Outro exemplo pode ser encontrado na delimitação do que compõe a cesta básica, pois para uns, determinados alimentos são a base da alimentação diária e para outros, esses mesmos alimentos destoam de seus padrões culturais, como é o caso de muitos indígenas e outros povos tradicionais.

Dessa forma, quando se fala em dimensão cultural do DHAA, fala-se em um alimento culturalmente adequado, seja no cultivo, no preparo ou no consumo. Em outras palavras, ao longo de todo o sistema alimentar, a dimensão cultural precisa ser observada, reforçando assim o que ensina Roberto Da Matta (2001, p. 56): “comida não é apenas uma substância alimentar, mas é também um modo, um estilo e um jeito de alimentar-se”.

Promover a dimensão cultural do DHAA no cultivo do alimento significa respeitar Soberania Alimentar e Nutricional do agricultor e de toda comunidade; permitir que os sistemas e saberes locais permaneçam; garantir o uso de sementes crioulas e o acesso à terra, como no caso de povos indígenas, quilombolas, e outros grupos tradicionais, de modo que tenham área suficiente para praticar a reprodução socioeconômica e cultural.

Ressalta-se ainda, que promover a dimensão cultural do DHAA no consumo é proporcionar condições para que os cidadãos escolham um alimento adequado a sua cultura, que o preparem e o consumam de acordo com seus costumes.

No contexto brasileiro, analisar a dimensão cultural do DHAA é refletir sobre as inúmeras possibilidades, haja vista que o país é multicultural (SIQUEIRA, 2013). Alimentos e receitas regionais, festas, usos e costumes, fazem parte da identidade cultural do país e englobam o DHAA, ou seja, o barreado do Paraná, o acarajé da Bahia, o tutu de feijão de Minas Gerais, o pato no tucupi do Pará, o cuscuz paulista, são apenas alguns exemplos de preparações que contêm uma grande riqueza no que se refere ao patrimônio cultural e regional.

Nesse sentido, os artigos 215 e 216 da Constituição federal dispõem sobre a garantia aos direitos culturais e fontes da cultura nacional e reconhecem como patrimônio cultural brasileiro tanto os bens materiais quanto imateriais, nos quais o texto constitucional inclui: as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, as criações científicas, artísticas e tecnológicas, entre outros (BRASIL, 1988).

No contexto da alimentação, visando a patrimonialização de bens culturais imateriais^{23, 24}, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, com base no Decreto n.º 3.551/2000, registrou o Sistema Agrícola Tradicional das Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira; o Modo Artesanal de Fazer Queijo de Minas, nas regiões do Serro, da Serra da Canastra e do Salitre, em Minas Gerais; o Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro; a Produção Tradicional e Práticas Socioculturais Associadas à Cajuína no Piauí; o Ofício das Baianas de Acarajé; as Tradições Doceiras da Região de Pelotas e Antiga Pelotas (BRASIL, 2000; IPHAN, 2014c).

Tal patrimonialização reafirma o aspecto cultural da alimentação e contribui para a preservação de hábitos alimentares tradicionais. Um exemplo seria o das práticas socioculturais associadas à cajuína, que ocorreu em 2014. Característica do Piauí, tal bebida é produzida de modo artesanal, local e vinculada à cultura

²³ Quanto aos bens imateriais, segundo o artigo 2º da Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (UNESCO, 2014): Entende-se por “patrimônio cultural imaterial” as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas – junto com os instrumentos, objetos, artefatos e lugares culturais que lhes são associados – que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. [...].

²⁴ Segundo Santilli (2015) o entendimento do Iphan é que o instrumento de registro não destina a receitas de comidas, mas aos rituais, práticas e significados a elas vinculados.

piauiense. O pedido foi realizado pela Cooperativa de Produtores de Cajuína do Piauí - CAJUESP para preservar a participação da agricultura familiar na produção da bebida que estava ameaçada por uma grande multinacional (Coca Cola) que pretendia fabricá-la em larga escala sob o nome de “Crush Cajuína” (SANTILLI, 2015).

A valorização cultural dos alimentos e toda sua diversidade é um elemento de resistência à homogeneização ou padronização alimentar. Nesse contexto, ressalta-se que a homogeneização alimentar, segundo Lima; Neto; Farias (2015, p. 519), tende a ocorrer ao “igualar os comedores dos tempos pós-modernos que, sob a influência da globalização, passariam rapidamente a ter hábitos e gostos alimentares muito semelhantes”. Tal padronização tem como causa, além do processo de globalização alimentar, também a produção industrial de alimentos facilmente acessível à maior parte da população, inclusive os de baixa renda e em vulnerabilidade social, por ter maior durabilidade de armazenamento do que os alimentos *in natura*, o que para muitas famílias pode representar uma considerável importância na relação custo-benefício, além da quantidade de açúcar, gordura e sal contido na maior parte desses alimentos, que interferem no sabor.

Nesse sentido, o fator cultural perde em centralidade na escolha alimentar, muito embora não se possa perder de vista a resistência cultural dos alimentos, haja vista que muitas famílias de pequenos agricultores, agroecológicos e grupos tradicionais seguem lutando pela valorização da produção artesanal e tradicional dos alimentos e ofertando-os em feiras, mercados e outras formas de redes curtas de comercialização.

É importante esclarecer que a globalização e a industrialização da produção e consumo de alimentos, em si, não são um problema, mas se tornam quando se sobrepõem aos hábitos locais por interesses puramente econômicos e de pressão por assimilação de práticas alimentares de outros países. O enfoque cultural da alimentação dentro das peculiaridades de cada comunidade contém história, identidade, valores e tradições incalculáveis e não podem ser atropelados por aspectos meramente econômicos.

2.2.4 Dimensão Informação

O conhecimento e a segurança na escolha dos alimentos são essenciais para a realização do DHAA, para isso, o acesso à informação é primordial. O consumidor tem o direito de saber em que consiste uma alimentação adequada e também, de compreender o que está comendo, sem manipulações, distorções ou omissões. Segundo a LOSAN, a informação à Segurança Alimentar e Nutricional abrange “a produção de conhecimento e o acesso à informação” (BRASIL, 2006).

Saber de onde o alimento vem (origem), como é feito e quem o fez são pressupostos para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Pode-se dizer que o direito à informação²⁵ e o direito de livre escolha são premissas básicas do DHAA, porém, muitas podem ser as violações a este Direito. A globalização, a industrialização e a adição de novos componentes aos alimentos trazem preocupações para que o consumidor possa ter o conhecimento e informação como versa a LOSAN. Muitas vezes, as indústrias violam o DHAA na forma como conduzem suas publicidades e como informam seus consumidores²⁶ sobre seus produtos.

A publicidade de alimentos é alvo de constantes questionamentos. Segundo Rundall (2015) existe um consenso que uma das maiores causas dos problemas de obesidade está diretamente relacionada ao *marketing* de alimentos altamente processados (com elevados níveis de sal, açúcar e/ou gordura).

A publicidade direcionada a crianças²⁷ também é elencada como fator que contribui para obesidade entre crianças e adolescentes. Em estudo realizado por Kelly *et al.* (2010) foi demonstrado conexões diretas entre escolhas, compras e consumo alimentares de crianças com publicidades televisivas de alimentos não saudáveis. Em estudo de caso realizado por Silva; Lima (2020), 65% dos pais entrevistados admitiram que seus filhos sofrem influência da mídia no que tange ao comportamento alimentar e, 76% das crianças entrevistadas disseram realizar as refeições frequentemente sentadas assistindo televisão. Há, nessa situação, a necessidade de informação aos pais sobre os riscos e influências a que estão sujeitos os filhos.

²⁵ O Acesso à informação é um direito fundamental, assegurado pelo artigo 5º, XIV da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

²⁶ Quando se fala em direito à informação e relações de consumo, o Código de Defesa do Consumidor também deve ser aplicado, o qual reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (BRASIL, 1990).

²⁷ No Brasil a Resolução n.º 163/2014 do Conanda - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- proíbe qualquer propaganda direcionada ao público infantil (CONANDA, 2014).

Segundo estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF (2019) as estratégias de marketing e o grau de atratividade das embalagens possuem grande influência na decisão de compra e nas escolhas alimentares de crianças. Devido ao estágio de desenvolvimento emocional e cognitivo das crianças, elas acabam tendo seu direito de escolha limitado, em especial quando se deparam com propagandas abusivas.

A rotulagem de alimentos também é importante para que o consumidor possa fazer suas opções alimentares conscientemente. Manipulações, distorções, informações inconsistentes, podem interferir diretamente nas escolhas das dietas das pessoas, levando-as a padrões alimentares não saudáveis. Todavia, a regulamentação clara e eficaz vive em constante embate com a indústria alimentar. Em um momento no qual a diversidade de alimentos industrializados aumenta freneticamente, a rotulagem precisa ser clara e adequada, pois a falta de conhecimento técnico para a leitura de rotulagens pode limitar a capacidade de escolha de quem consome alimentos industrializados.

Esse é o caso, por exemplo, da necessidade de rotulagens específicas para informar a presença de transgênicos (Lei n.º 11.105/2005, Portaria 2.658/2003), alimentos que contêm lactose (ANVISA - Resolução da Diretoria Colegiada n.º 135/2017 e 136/2017), e glúten (Lei n.º 10.674/2003) são algumas das conquistas da população brasileira.

Outro tipo de rotulagem, ainda pouco discutido, se volta a identificar agrotóxicos nos alimentos. Embora haja determinações quanto a sua aplicação, ainda existem divergências quanto a uma dose segura de agrotóxicos que possa ser ingerida. Além disso, diversos estudos demonstram a presença em excesso desses componentes químicos nos alimentos.

Teixeira (2017), ao tratar sobre a presença de agrotóxicos nos alimentos, ressalta que o consumidor, ao não ter o acesso à informação da qualidade e origem dos alimentos, tem sua liberdade e seu poder de escolha comprometidos. O autor defende que, independentemente de os agrotóxicos serem utilizados nas dosagens e períodos corretos, eles precisam ser informados ao consumidor:

[...] a relação consumerista deve ser transparente e harmônica, ou seja, ao consumidor deve se informar quais agrotóxicos foram utilizados na produção e qual o período das respectivas aplicações. Dessa forma, o

consumidor pode escolher livremente se adquire e consome tais produtos (TEIXEIRA, 2017, p. 145).

Cabe ressaltar que o consumidor não tem a obrigação de ter o conhecimento técnico para entender as embalagens de produtos processados, muito pelo contrário, a “cientifização” dos alimentos tem levado os consumidores a escolhas alimentares ruins, pela dificuldade em distinguir o que é realmente saudável ou não.

Problematizando essa questão, Pollan (2008) critica o nutricionismo – ideologia que parte da premissa de que alimentos são a soma de seus nutrientes, pois as pessoas ficam reféns do que a “ciência” (muitas vezes tendenciosa aos interesses do mercado) diz ser um alimento saudável/nutritivo, haja vista que nutrientes não são visíveis, e perdem a autonomia alimentar.

O Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), elaborado em 2014, pode ser um exemplo de material que visa simplificar diretrizes alimentares. Tem como princípio a ampliação da autonomia nas escolhas alimentares e entende que o acesso a informações confiáveis contribui para isso; além disso, classifica os alimentos em quatro categorias (alimentos *in natura* ou minimamente processados, produtos extraídos de alimentos *in natura*, alimentos processados e alimentos ultraprocessados) e recomenda o consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados a alimentos ultraprocessados.

Por fim, destaca-se a importância da educação alimentar e nutricional como forma de capacitar cada cidadão, lhe dando poder e preparo para fazer boas escolhas alimentares. Normas que regulem as indústrias alimentícias são de extrema importância, mas a educação emancipadora pode ser a maior ferramenta de transformação e mudança de realidades.

2.2.5 Dimensão Ambiental

Não há como dissociar os direitos humanos – e, conseqüentemente o DHAA – da natureza e do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Uma vida saudável depende de alimentos saudáveis e adequados, os quais, conseqüentemente, dependem de ecossistemas saudáveis. Nas palavras de Valente (2002, p. 105): “a alimentação humana é um complexo processo de transformação de natureza em gente, em seres humanos, ou seja, em humanidade”.

A LOSAN relaciona a SAN com o ambiente ao dispor que ela abrange “conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos (BRASIL, 2006)”. Assim, o direito à alimentos ambientalmente sustentáveis faz parte do DHAA²⁸, ou seja, alimentos seguros e saudáveis, produzidos com respeito ao ambiente e os preservando para as gerações futuras. Valente (2002, p. 104) entende que:

Uma alimentação adequada é aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres, enquanto cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, de sua responsabilidade com o meio ambiente e com a qualidade de vida dos seus dependentes. Como já foi dito “Nós tomamos a emprestada de nossos descendentes, temos que ser capazes de devolvê-la como a recebemos, ou melhor”.

Uma visão holística do DHAA permite entender a alimentação como um processo que não se limita ao ato de alimentar, mas que envolve todo o sistema. Além do cultivo dos alimentos, o processamento, a distribuição, o consumo e o descarte refletem na dimensão ambiental do DHAA, seja nos tipos/quantidades/descartes de embalagens utilizadas, transporte e desperdício de alimentos.

[...] al hablar de la alimentación como proceso debemos también hacer mención a las dinámicas y factores productivos asociados a la generación de alimentos; sus mecanismos sociales/culturales de intercambio o transacción; las distintas maneras en que se transforman los alimentos; las formas de uso y consumo; los circuitos económicos, sociales y culturales que el proceso involucra; y, por supuesto, las relaciones de poder, los conflictos, las carencias y los mecanismos de exigibilidad-justiciabilidad que su defensa demanda (FIAN COLOMBIA, 2013, p. 21)

A realização do DHAA está relacionada a ideia aos sistemas alimentares. De acordo com o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), uma alimentação adequada e saudável é aquela que deriva de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável. Dessa forma, o processo produtivo agroalimentar, além produzir alimentos seguros e saudáveis, precisa gerar justiça e equidade social de modo a distribuir riquezas e garantir uma vida livre da fome e da má nutrição.

Nesse mesmo sentido, França (2004, p. 53-54) entende que:

²⁸ O Comentário Geral n.º 12 faz referência a uma dimensão ambiental do DHAA, em especial nos pontos 4, 7 e 8 (ONU, 1999).

A produção do alimento também é aspecto fundamental essencial para satisfação do direito humano à alimentação adequada. Para inserir-se no conceito de “adequada”, então, deve estar associada ao desenvolvimento humano sustentável, em relação harmônica com o meio ambiente, assegurando que a efetividade do direito hoje não atrapalhe a realização desse ou de outros direitos humanos atuais ou futuras gerações.

Corroborando essa ideia, Ferraz (2017) entende que a sustentabilidade é premissa para a efetiva realização do DHAA e que, seja ela ambiental, econômica, social ou cultural, integra o conceito de SAN. Porém, a forma como a sociedade se desenvolveu e lida com a natureza para a produção de alimentos tem gerado crises ambientais que afetam a vida digna e a própria existência humana (SEUFERT, 2020). O processo produtivo de alimentos no mundo, mesmo com intenso uso de tecnologias, até então, não rompeu com as barreiras da fome e dá má-nutrição.

O atual sistema agroalimentar se caracteriza por este incrível paradoxo. Por um lado, milhões de pessoas famintas, sem acesso aos alimentos. Por outro, milhões de pessoas, em plenas condições de acessá-los, mas que o fazem de forma a comprometer a sua saúde e a do planeta. Segundo a FAO, 12 culturas fornecem 80% de toda a energia alimentar de origem vegetal para os humanos, e somente quatro (milho, trigo, arroz e batata), garantem 60% desta energia. Ou seja, são tempos de uma dieta monótona, centrada num consumo crescente de produtos industrializados, altamente calóricos e de baixa qualidade nutricional (CASSARINO, 2015, p. 64).

Esse sistema alimentar é refém de corporações globais que estabelecem os padrões de agricultura e de consumo de alimentos no mundo. Assim, os produtores se tornam dependentes de sementes, fertilizantes, agrotóxicos e máquinas e os consumidores ficam reféns de um mercado que privilegia a produção de alimentos ultraprocessados, sem diversidade e, muitas vezes, com excesso de agrotóxicos (GLASS; SANTOS, 2018).

Nesse contexto, a perda da biodiversidade, o desmatamento, a poluição, a emissão de gases, o aquecimento global, as doenças, a contaminação da água, do solo e do ar são resultados de sistemas alimentares insustentáveis. Um exemplo é o setor pecuário que, de acordo com a FAO (2006), é fator chave no desmatamento e perda da biodiversidade. Também é responsável por 18% dos gases do efeito estufa (emissões medidas em CO₂ equivalente), mais de 8% do uso global de água pelo ser humano e, possivelmente, o maior setor poluidor de água do mundo. Dados recentes do MapBiomas, divulgados em 2020, apontam que o uso de áreas

destinadas para a agropecuária no Brasil entre os anos de 1985 a 2019 resultou em perda de 90% de cobertura vegetal natural (AZEVEDO, 2021).

Nesse sentido, sobre a insustentabilidade dos sistemas alimentares, a Organização Mundial da Saúde (WHO, 2021, p.47), em relatório especial para a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2021, sobre mudanças climáticas e saúde, destaca que:

The implementation of just three changes - reducing food waste and loss, improving livestock management, and the adoption of healthy, largely plant-based diets - could reduce the emission of methane, one of the most potent greenhouse gasses, by 65–80 Mt/year over the next few decades (current global anthropogenic methane emissions are approximately 370 Mt/year).

Além disso, esse modelo de produção, muitas vezes, prejudica aqueles que buscam sistemas alimentares sustentáveis, seja por meio da deriva de agrotóxicos ou contaminações transgênicas para outras propriedades, ou ainda, impedindo a prática de modelos sustentáveis, como os de indígenas e povos tradicionais, ou ainda, impondo o uso de agrotóxicos e sementes transgênicas (CONSEA, 2012).

A FIAN ressalta a importância do enfoque da Soberania Alimentar^{29,30} sobre o DHAA, argumentando que ela traz para a centralidade dos sistemas alimentares quem produz e quem consome os alimentos, de modo que “decidam sobre o que será produzido e consumido e as formas de se fazer isso, em harmonia com os recursos naturais, a partir de relações equitativas entre mulheres e homens, grupos e classes sociais, gerações, povos e comunidades” (FIAN BRASIL, 2020, p. 40).

A ideia da agroecologia³¹ está diretamente relacionada a esse processo. De acordo com Schutter (2012), Relator Especial sobre o Direito à Alimentação da ONU, em relatório apresentado ao Conselho de Direitos Humanos, a agroecologia é essencial para o DHAA. Para ele, os sistemas alimentares precisam garantir a disponibilidade do alimento para todos se desenvolverem de maneira que aumente a

²⁹ A Via Campesina foi pioneira ao empregar termo Soberania Alimentar (BESSA, 2019). Ela é pilar do DHAA e, no Brasil, é assegurada pela LOSAN (BRASIL, 2006).

³⁰ Em 2007, o conceito de Soberania Alimentar e Nutricional foi definido na Declaração de Nyéléen como: “A soberania alimentar é um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses de, e inclusive às futuras gerações” (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007).

³¹ A agroecologia é uma ciência que, segundo Caporal e Azevedo (2011, p. 88), “busca integrar os saberes históricos dos agricultores com os conhecimentos de diferentes ciências, permitindo tanto a compreensão, análise e crítica do atual modelo do desenvolvimento e de agricultura, como o estabelecimento de novas estratégias para o desenvolvimento rural e novos desenhos de agriculturas mais sustentáveis, desde uma abordagem transdisciplinar, holística”.

renda dos pequenos proprietários e sem comprometer a sua capacidade de satisfazer as necessidades futuras aos usar os recursos naturais. Desse modo, a “propagação das práticas agroecológicas pode aumentar simultaneamente a produtividade agrícola e a segurança alimentar, melhorar a renda e os meios de vida rural e reverter e conter a tendência de perda de espécies e erosão genética” (SCHUTTER, 2012, p. 16).

Nesse sentido, a PNSAN tem como objetivo específico a promoção de sistemas alimentares sustentáveis de base agroecológica que respeitem a biodiversidade, fortaleçam a agricultura familiar e assegurem uma alimentação segura e saudável, a qual, por seu turno, respeite a diversidade da cultura alimentar nacional (BRASIL, 2010). A agricultura familiar, em especial a agroecológica, tem um papel central e estratégico para a realização do DHAA; Altieri (2012) destaca que pequenas propriedades rurais: a) são a chave para a SAN; b) são mais produtivas e conservam mais os recursos naturais do que as monoculturas; c) representam modelos de sustentabilidade; d) representam um santuário de agrobiodiversidade livre de transgênicos; e) resfriam o clima. Assim, esse sistema produtivo, além de conservar a biodiversidade e recursos naturais, produz com respeito à natureza e à cultura local e foca no abastecimento interno de qualidade, colaborando para gerar renda e combater a pobreza rural.

A aplicação de tais conceitos é essencial para a promoção do DHAA, pois visam a preservação da biodiversidade, a produção de alimentos seguros, saudáveis e diversificados, o apoio as comunidades locais, suas culturas e saberes e relações justas e equitativas de produção (GLASS; SANTOS, 2018).

Além de práticas ambientalmente sustentáveis no âmbito da produção, processamento e distribuição de alimentos, cabe ressaltar que as escolhas do consumidor são importantes; escolhas alimentares, também consideradas atos políticos, influenciam na manutenção de sistemas alimentares sustentáveis ou não.

Observa-se assim, que as pessoas estão, a cada dia, mais desconectadas do que se alimentam, pouco informadas, sem ter real conhecimento da composição e origem do que consome. Essa desconexão entre humano, alimento e natureza reflete diretamente nas violações do DHAA, pois alimentos se tornaram mercadorias e pouco é informado quanto à sua procedência, impedindo, muitas vezes, o consumidor fazer escolhas mais sustentáveis.

A desconexão entre agricultor e consumidor faz desaparecer a identidade do alimento, impossibilitando àquele que consome entender toda a cadeia produtiva, o que resulta, muitas vezes, em uma desvalorização do que se come, limitando o consumidor a fazer suas escolhas baseadas pelo preço, calorias e nutrientes (POLLAN, 2013).

A PNSAN possui diretriz voltada à estruturação de sistemas alimentares sustentáveis e descentralizados de base agroecológica. Sistemas descentralizados, ou cadeias curtas de comercialização, aproximam agricultores e consumidores, e conseqüentemente os conectam com o alimento cultivado e com a natureza. Pelo fato de o alimento não passar por intermediários, esse processo fortalece a agricultura familiar, gera renda para os agricultores, reduz gastos com energia no transporte e diminuem desperdícios (LEÃO, 2013).

Nesse contexto, De Oliveira, Da Cruz e Schneider (2019) apresentam a ideia de uma biografia ambiental dos alimentos, segundo a qual, deve-se partir do pressuposto que os alimentos são iguarias produzidas em um ambiente e possuem significados ambientais desde sua produção até seu consumo. Cada alimento possui uma trajetória individual e as questões ambientais se relacionam ao longo de toda a cadeia produtiva do alimento - lugar onde ele foi produzido, modo de produção, a forma/distância com transporte, embalagens. Todos esses fatores fazem parte da biografia do alimento e precisam ser levados em consideração para que o consumidor faça uma escolha sustentável.

Porém, para isso é necessário que haja o fornecimento dessas informações e tal ato depende da pressão dos consumidores, da responsabilidade daqueles que produzem o alimento e da regulação do Estado, para que haja consciência nas escolhas alimentares.

A referência à alimentação adequada reforça a necessidade de não deixar de incluir a dimensão ambiental, haja vista que os sistemas alimentares refletem diretamente na degradação do ambiente e prejudicam a vida na Terra das mais diversas formas. A coexistência harmoniosa entre os seres humanos e natureza (afinal fazemos parte e dependemos dela) depende de escolhas alimentares sustentáveis.

A sustentabilidade precisa ser observada ao longo de todo o sistema alimentar e, para isso, interesses econômicos não podem prevalecer sobre as escolhas locais. A garantia da Soberania Alimentar e Nutricional dos povos é

essencial. Assim, a conexão entre sistemas alimentares, sustentabilidade e Soberania Alimentar Nutricional para a promoção do DHAA é urgente.

2.2.6 Dimensão Étnico-racial

Povos indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais³² e pessoas negras fazem parte dos grupos populacionais mais vulneráveis a ISAN. A histórica discriminação étnico-racial e o racismo estrutural, frutos de um sistema escravocrata colonial, perpetuam na sociedade brasileira uma série de violações de direitos a essas pessoas e comunidades e as impedem de viver uma vida digna.

Mesmo em tempos de políticas voltadas a SAN, os avanços nessa área ainda não alcançavam satisfatoriamente estes povos (FAO, 2014). A volta avassaladora da fome e da miséria no país, associada às crises política, econômica e sanitária, trazem mais à tona a violação do DHAA de povos indígenas, pessoas negras e Povos e Comunidades Tradicionais.

Em pesquisa da Rede PENSSAN (2021), em dezembro 2020, durante a Pandemia da Covid-19, constatou-se menor condição de segurança alimentar em domicílios nos quais a pessoa de referência era de raça/cor da pele autodeclarada preta ou parda.

Em estudo técnico realizado pela CAISAN em 2016, constatou-se que o déficit de altura para idade (DAI) e o déficit de peso para idade (DPI) de crianças indígenas, consideradas de alta vulnerabilidade eram, respectivamente, 8,2 e 9,4 vezes maior que a média nacional. E o DAI e DPI das crianças quilombolas do grupo de muita alta vulnerabilidade eram 5,7 e 6,3 vezes maior que a média nacional. A pesquisa constatou que os “altos percentuais de desnutrição infantil estão de alguma maneira associados à pobreza monetária (falta de renda), falta de acesso a saneamento básico que garanta água potável, tratamento adequado do esgoto e do lixo” (CAISAN, 2018, p. 23).

³² Quanto à compreensão e uso aqui do termo Povos e Comunidades Tradicionais destaca-se o conceito legal do Decreto n.º 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

No âmbito da legislação brasileira voltada ao DHAA, é importante destacar que a LOSAN, quanto à abrangência da SAN, entende que, ela está diretamente relacionada à agricultura familiar tradicional e ao estímulo as práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial³³. Assim, a PNSAN, tanto em suas diretrizes quanto em seus objetivos, apresenta a questão étnico-racial como fator para a promoção da SAN:

Art. 3º A PNSAN tem como base as seguintes diretrizes, que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para **quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas** e assentados da reforma agrária;

Art. 4º Constituem objetivos específicos da PNSAN:

II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, **étnico-racial**, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;

III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos **indígenas e as comunidades tradicionais** e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional (BRASIL, 2010, grifo nosso);

Especialmente quando se fala em proteger/promover/respeitar o DHAA de povos indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais, a questão territorial também deve ser levada em consideração; a relação destes povos com seu território e sua alimentação é parte de sua identidade (DE SCHUTTER; BURITU; FOLLY, 2021). Conti e Colho-de-Souza (2014) em estudo sobre Povos e Comunidades Tradicionais perceberam que eles se caracterizam, principalmente, por cinco fatores: a) território; b) identidade; c) sistema de produção; d) organização social, e; e) tradições culturais.

Os autores concluíram que a garantia de seus territórios é condição realização destes fatores e para a promoção o DHAA. Assim, as políticas de SAN

³³ Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange: I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da **agricultura tradicional** e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda; IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade **étnica e racial** e cultural da população (BRASIL, 2006, grifo nosso);

devem incluir o fortalecimento da reforma agrária e a demarcação³⁴ e regularização de terras³⁵ (FAO, 2014).

A Diretriz 8B das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada da FAO dispõe que os Estados devem proteger e promover a segurança da posse da terra e destaca que deve ser prestada atenção especial as comunidades indígenas (FAO, 2015). Nesse mesmo sentido, as Diretrizes 8.1, 8.10 e 8.12 destacam a necessidade de especial atenção/proteção à indígenas no que tange ao acesso aos recursos e bens de forma sustentável, a posse de terra e conservação e a utilização sustentável dos recursos genéticos para a alimentação e agricultura. O Comentário Geral número 12 também destaca a vulnerabilidade dos povos indígenas que têm o acesso a suas terras ancestrais ameaçado, referindo-se a sua acessibilidade física a alimentação (ONU, 1999).

A ocupação do território por atividades agropecuárias e extrativistas e conflitos fundiários impede o desenvolvimento – digno e sustentável - destas comunidades. A contaminação e destruição dos seus *habitats*, de suas fontes de alimentação e água são consequências dessas ocupações e, muitas vezes, estão também associadas à violação do direito ao gozo de seus territórios, ao ambiente saudável, a suas culturas e inclusive a participação, consulta e consentimento prévio (YRIGOYEN-FAJARDO, 2021).

Além do direito à terra/território, devem ter o Direito à Autodeterminação³⁶, ou seja, de poder utilizar livremente seus bens naturais e recursos para garantir o seu desenvolvimento de forma a realizar o seu DHAA (VALENTE *et al.*, 2015). Essas políticas e ações devem respeitar a Soberania Alimentar e Nutricional desses povos, garantindo-lhes o controle de suas terras e de suas vidas.

As ações do Estado devem respeitar, proteger e garantir a essas comunidades e povos sistemas alimentares sustentáveis locais e, também, a capacidade de alimentarem suas comunidades e povos de forma segura e saudável

³⁴ A Constituição Federal no artigo 231 reconhece os direitos territoriais dos povos indígenas e delega a União a competência de demarcar as terras que tradicionalmente ocupam (BRASIL, 1998).

³⁵ Em 2003, o Decreto n.º 4.887/2003 regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos dispostos nas Disposições Constitucionais Transitórias, que reconheceram, no artigo 68, a propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estivessem ocupando suas terras e atribuíram ao Estado o dever de emitir seus respectivos títulos (BRASIL, 2003).

³⁶ Em âmbito internacional, pode-se destacar que, o Direito à Autodeterminação está assegurado nos artigo 1 (itens 1 e 2) do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) (BRASIL, 1992a; BRASIL, 1992,b).

(VALENTE *et al.*, 2015). Nessa perspectiva, o Objetivo 2 de Desenvolvimento Sustentável da ONU, Fome Zero e Agricultura sustentável, possui como meta:

2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não-agrícola (ONU, 2021).

A sustentabilidade é uma característica de muitos dos sistemas alimentares desses povos e comunidades, considerados guardiões da biodiversidade, seu vasto conhecimento tradicional sobre a fauna e flora e a sua relação com a natureza contribui na preservação ecossistemas. Assim, a proteção de sistemas agrícolas tradicionais não só respeita a dimensão cultural do DHAA, mas promove a ambiental e nutricional/fisiológica. Respeitar, proteger e resgatar a harmônica forma como estes povos lidam com a natureza não só lhes garante o seu DHAA, mas de todos.

Cabe mais uma vez mencionar, como já explanado no tópico sobre dimensão cultural do DHAA, que a alimentação e a cultura estão intimamente relacionadas e, no caso de indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e da população negra há uma singularidade/diversidade que deve ser respeitada e protegida. As tradições, os saberes, os modos de viver e produzir, a relação entre estes povos e seus alimentos perpassa por suas crenças e, muitas vezes, se traduz em uma relação de respeito e harmonia entre humano, alimento e natureza.

A homogeneização da alimentação é uma ameaça às tradições alimentares dessas comunidades e o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados além de ser prejudicial à saúde, como amplamente apontando em publicações da área de Nutrição, reduz a diversidade alimentar e afeta a cultura alimentar destes povos. Assim, garantir o DHAA pode se traduzir, por exemplo, no respeito a alimentos e preparos tradicionais na merenda escolar, no fornecimento de alimentos diversificados e adequados a famílias em situação de insegurança alimentar e no acesso a sementes crioulas.

Além disso, considerando a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional que as pessoas negras se encontram, é primordial refletir sobre seu acesso à alimentos saudáveis e diversos, seja por meio de recursos financeiros ou pelo acesso direto à alimentos. A presença de Pântanos e Desertos Alimentares nas

periferias brasileiras traz à tona o problema dos ultraprocessados nas dietas das pessoas mais pobres que, muitas vezes, por serem alimentos mais baratos e com maior durabilidade, acabam os consumindo em detrimento de alimentos *in natura* ou minimamente processados – que são essenciais para dietas saudáveis conforme recomenda o Guia Alimentar para a População Brasileira (Brasil, 2014; IDEC, 2019).

Por fim, cabe ressaltar que a discussão étnico-racial do DHAA é vasta, refletir sobre o tema inclui pensar, inclusive, em pessoas de origem cigana e indígena que vivem em contextos urbanos. Mais do que isso, essa discussão aponta para a necessidade de combater o racismo em todas as esferas da sociedade e é essencial tanto para a realização do DHAA, como para a promoção dos Direitos Humanos de uma forma geral.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A riqueza do universo da alimentação reflete na riqueza do DHAA. Limitá-lo a questões nutricionais é sinônimo de violação não só dele, mas de diversos outros direitos. A interdependência dos direitos humanos é nítida ao longo do aprofundamento dos estudos sobre o DHAA a partir dos quais se pode afirmar que não há vida digna sem uma alimentação adequada, mas esta depende de acesso à informação, de condições financeiras para plantar ou adquirir alimentos, de equidade, de sistemas alimentares sustentáveis (econômica, social, ambiental e culturalmente), de acesso e garantia à terra/território e recursos produtivos e diversos outros aspectos.

No atual cenário brasileiro, falar sobre o DHAA se torna ainda mais complexo, pois a fragilidade democrática e o desmonte das políticas públicas voltadas a SAN, inclusive a extinção do próprio Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), somados a Pandemia da Covid-19, desencadearam uma série de violações de direitos. O que, antes já era um problema, ganhou proporções ainda maiores e evidenciou uma lacuna nunca superada pelo país: a fome. A incerteza de “o que se irá comer no dia seguinte” voltou a assombrar mais famílias brasileiras.

Neste contexto, é preciso, em primeiro lugar, lutar contra a fome, que é dimensão de realização imediata do DHAA. Infelizmente, no Brasil a fome tem etnia, cor e gênero. Mulheres, negros e Povos e Comunidades Tradicionais estão entre os mais vulneráveis à Insegurança Alimentar e Nutricional. Mas além de garantir o

acesso à alimentos, estes devem ser adequados, seguros e saudáveis. A comida envolve saberes, sabores, tradições e cultura, e isso não pode ser visto como um privilégio de alguns, pois é um direito de todos.

Não há como falar em solução para esse problema sem discutir a hegemonia dos sistemas alimentares, que geram desigualdade, fome, desmatamento, poluição, mudanças climáticas e anulam a diversidade e a cultura alimentar de um país de dimensões continentais.

Repensar a forma como se produz, como se alimenta a população e como se lida com a natureza requer a sustentabilidade (econômica, social, ambiental e cultural) como caminho e premissa para a promoção do DHAA. A agroecologia “surge” como caminho necessário e urgente para que se reverta a condição na qual o mundo se encontra e se construa uma forma harmônica de lidar com natureza e com a própria humanidade.

O Desenvolvimento Rural Sustentável, pautado na valorização da agricultura familiar e de práticas agroecológicas, contribui para a realização progressiva do DHAA. Ao mesmo tempo em que melhoram as condições de vida e renda dos agricultores familiares - promovendo sua SAN - aumentam a produtividade das terras, produzem alimentos diversos, de qualidade, sazonais, de acordo com a cultura e costumes locais, seguros e saudáveis, preservam e mantêm os ecossistemas, valorizam os saberes e culturas locais, diminuem gastos com longos transportes e poluem menos.

A agroecologia também tem papel na ampliação do espaço de participação das mulheres quando enfrenta a lógica patriarcal. Este gradual enfrentamento de questões voltadas à subordinação das mulheres agricultoras as reafirma como sujeitas na agricultura, empodera e promove a justiça social e igualdade (SILIPRANDI, 2015).

Assim, a promoção do DHAA perpassa por sistemas alimentares justos, solidários e democráticos. Para isso, a Soberania Alimentar e Nutricional dos povos – que é pilar do DHAA e assegurada no Brasil pela LOSAN – precisa ser respeitada e promovida.

Diante disso, foi possível constatar que é impossível minuciar todo conteúdo do DHAA; porém, quanto mais se aprofunda em seu estudo, mais é possível tomar consciência da necessidade de exigí-lo e promovê-lo.

2.4 REFERÊNCIAS

- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3. ed. rer. ampl. São Paulo, Rio de Janeiro: Expressão Popular, 2012.
- AZEVEDO, Tasso *et al.* **Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2020**. São Paulo: MapBiomas, 2021. 93 p. Disponível em: https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/rad2020/RAD2020_MapBiomasAlerta_FINAL.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.
- BELLOWS, Anne C.; LEMKE, Stefanie. The dimensions of gender and nutrition in the human right to adequate food. In: **Food and nutrition security: towards the full realization of human rights. Policy in focus**. Vol. 16. International Policy Centre for Inclusive Growth – United Nations Program: 2016. Disponível em: http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PIF36_Food_and_nutrition_security.pdf. Acesso em: 01 dez. 2020.
- BESSA, Adriana. 2019. The Normative Dimension of Food Sustainability: A Human Rights-Based Approach to Food Systems Governance. **Towards Food Sustainability Working Paper**. n. 8. Bern, Switzerland: Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern. Disponível em: https://www.cde.unibe.ch/unibe/portal/fak_naturwis/g_dept_kzen/b_cde/content/e65013/e542846/e542016/e810328/e810336/R4D_WP8_2019_eng.pdf. Acesso em: 12 nov 2020.
- BEZERRA, Islândia Costa; ISAGUIRRE, Katya Regina. Direito humano à alimentação adequada (DHAA): a discussão da “ geografia da fome ” à sua proteção jurídica no Brasil. **Revista Pensar**, Fortaleza, v. 19, n. 3, p. 675–692, 2014. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2715>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- BOLD, Mara van Del; QUISUMBING, Agnes R.; GILLESPIE, Stuart. **Women’s Empowerment and Nutrition: an Evidence Review**. IFPRI Discussion Paper 01294. International Food Policy Research Institute – IFPRI: 2013. Disponível em: <http://ebrary.ifpri.org/utills/getfile/collection/p15738coll2/id/127840/filename/128051.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17, fev. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 27 out. 2021.
- BRASIL. **Decreto n.º 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [2021] . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 3.551, de 04 de agosto de 2000.** Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3551.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003.** Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 01 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 7.794, de 20 de agosto de 2012.** Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto n.º 89.460, de 20 de março de 1984.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, 1979. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89460-20-marco-1984-439601-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 dez. 2020.

BRASIL. **Guia alimentar para a população brasileira.** 2. ed. Brasília : Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/alimentacao-adequada-e-saudavel/guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira-2014/8-guia-alimentar-para-a-populacao-brasileira-2014.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020].

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.674, de 16 de maio de 2003**. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.674.htm. Acesso em: 18 nov 2020.

BRASIL. **Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm. Acesso em: 17 de fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 17 de fev. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 09 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria 2658, de 22 de dezembro de 2003**. Definir o símbolo de que trata o art. 2º, § 1º, do Decreto 4.680, de 24 de abril de 2003, na forma do anexo à presente portaria. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/alimentacao-animal/arquivos-alimentacao-animal/legislacao/portaria-no-2-658-de-22-de-dezembro-de-2003.pdf>. Acesso em: 17 de fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Resolução n.º 9, de 06 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada de mulheres e adolescentes em privação de liberdade, em especial gestantes, lactantes e com filhos e filhas. Brasília: MDH, 06 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/resolucoes/copy_of_ResolucaoCNDHn92017_DireitoHumanoAlimentaoAdequadademulhereseadolescentesemprivaodeliberdadeemespecialgestanteslactantesecomfilhosefilhas.pdf. Acesso em: 27 de jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional De Vigilância Sanitária – ANVISA. Resolução - RDC n.º 135, de 8 de fevereiro de 2017. Altera a Portaria SVS/MS n.º 29, de 13 de janeiro de 1998, que aprova o regulamento técnico referente a alimentos para fins especiais, para dispor sobre os alimentos para dietas com restrição de lactose. **Diário Oficial da União**: edição 29, seção 1, p. 44, 09 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional De Vigilância Sanitária – ANVISA. Resolução - RDC n.º 136, de 8 de fevereiro de 2017. Estabelece os requisitos para declaração obrigatória da presença de lactose nos rótulos dos alimentos. **Diário Oficial da União**: edição 29, seção 1, p. 44, 09 fev. 2017.

BURITY, Valéria Torres Amaral *et al.* **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: http://www.actuar-acd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 17 set. 2017.

CAISAN. **Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional com foco na Desnutrição a partir da análise do Cadastro Único, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e do Sistema de Informação da Atenção à Saúde Indígena (SIASI) - 2016**. [S. l.: s. n.], 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/Estudo_tecnico_Mapalnsan_2018.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

CAISAN. **Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil, Estudo Técnico**. Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional Ministério do Desenvolvimento Social/MDS, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/noticias/arquivos/files/Estudo_tecnico_mapeamento_desertos_alimentares.pdf. Acesso em: 14 jul. 2020.

CASSARINO, Juan Perez. Elementos estruturais do atual sistema agroalimentar e seus efeitos sobre a inflação de alimentos, Agricultura Familiar e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. *In*: ARAÚJO, Márcio Marques de, *et al* (orgs.). **A Agricultura Familiar e o Direito Humano à Alimentação: conquistas e desafios**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 59-71. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21240>. Acesso em: 09 nov. 2020.

CONTI, Irio Luiz; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Povos e Comunidades Tradicionais: a Produção de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. **Amazônica - Revista de Antropologia**, [s. l.], v. 5, n. 3, p. 780, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18542/amazonica.v5i3.1605>. Acesso em: 16 out. 2021.

COMITÊ PARA A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA MULHERES. **Recomendação Geral n.º 24: Artigo 12 da Convenção (mulheres e saúde)**. 1999. Disponível em: <https://plataformamulheres.org.pt/projectos/cedaw4all/recomendacoes-gerais/>. Acesso em: 09 dez. 2020.

CONANDA. **Resolução n.º 163, de 13 de março de 2014.** Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Secretaria de Direitos Humanos, 2014. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/legis/conanda/resolucao_163_conanda.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

CONSEA. **Os impactos dos agrotóxicos na Segurança Alimentar e Nutricional: Contribuições do Consea.** CONSEA: 2012. Disponível em: <http://antigo.contraosagrototoxicos.org/index.php/materiais/relatorios/os-impactos-dos-agrototoxicos-na-seguranca-alimentar-e-nutricional-contribuicoes-do-consea/detail#:~:text=Os%20impactos%20dos%20agrot%C3%B3xicos%20na%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20e%20nutricional%3A%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20do%20Consea,-Tamanho%3A%202.7%20MB&text=O%20Brasil%2C%20desde%202008%2C%20mant%C3%A9m,%C3%A9%20incompat%C3%ADvel%20com%20esse%20quadro>. Acesso em: 27 jan. 2021.

CAPORAL, Francisco Roberto; AZEVEDO, Edisio Oliveira de. **Princípios e perspectivas da agroecologia.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná-Educação à Distância, 2011. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/consagro/files/2012/03/CAPORAL-Francisco-Roberto-AZEVEDO-Edisio-Oliveira-de-Princ%C3%ADpios-e-Perspectivas-da-Agroecologia.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CORRÊA, Leonardo; OLIVEIRA, Lucas Costa. Direito Humano à Alimentação Adequada e a teoria crítica dos direitos humanos: um diálogo possível e necessário. In.: CORRÊA, Leonardo [org.]. **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.** Juiz de Fora, MG: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. p. 26-40. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2001. 126 p.

DAUFENBACK, Vanessa; COELHO, Denise Eugênia Pereira; BÓGUS, Cláudia Maria. Sistemas Alimentares e violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada: reflexões sobre a pandemia de covid-19 no Brasil. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 28, p. 1-13. 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661745>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DE CASTRO, Josué . **Geografia da Fome (o dilema brasileiro: pão ou aço).** 10. ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé.1980.

DE OLIVEIRA, Ana Luisa de Araujo; DA CRUZ, Fabiana Thomé; SCHNEIDER, Sergio. Sustentabilidade e escolhas alimentares: por uma biografia ambiental dos alimentos. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 14-158, abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/19280/21649>. Acesso em: 31 ago. 2020.

DE SCHUTTER, Olivier. **Report Submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food: Women's rights and the right to food.** Human Rights Council Sixteenth Session. Agenda Item 3: Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Develop. United Nations (UN), 2012. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/742872>. Acesso em: 27 jan. 2022.

DE SCHUTTER, Olivier; BURITY, Valéria Torres Amaral; FOLLY, Felipe Bley. Terra e território como Elementos centrais para a Garantia do direito humano à alimentação e à nutrição Adequadas de povos indígenas e Povos e comunidades tradicionais. In: BURITY, Valéria Torres Amaral *et al.* **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: enunciados jurídicos** [livro eletrônico]. Brasília: FIAN Brasil; O Direito Achado na Rua, 2021. p 87-95. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/o-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-enunciados-juridicos/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

FAO. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.** Roma: FAO, 2015. *E-book*. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao-adequada-no-contexto-da-seguranca-alimentar-nacional/>. Acesso em: 19 abr. 2020.

FAO. **Hunger and food insecurity** . [S. l.]: FAO, c2022. Disponível em: <https://www.fao.org/hunger/en/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

FAO. **Livestock's long shadow: environmental issues and options.** [S. l.]: FAO, 2006. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a0701e/a0701e00.htm>. Acesso em: 01 fev. 2020.

FAO. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Relatório 2014.** [S. l.]: FAO, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1413-81232009011000001>. Acesso em: 23 set. 2021.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. Transforming food systems for affordable healthy diets.** Roma: FAO, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en/>. Acesso em: 27 jan. 2022.

FERRAZ, Mariana de Araujo. **Direito à alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar.** São Paulo: Paulinas, 2017.

FIAN BRASIL. **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Módulo 1.** FIAN BRASIL: Brasília [2020]. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-M%C3%B3dulo-I-FIAN-Brasil.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

FIAN COLOMBIA. **Colombia con hambre: Estado indolente y Comunidades resistentes. 3er informe sobre la situación del Derecho a la Alimentación en Colombia.** Bogotá: FIAN COLOMBIA, 2013. Disponível em:

https://www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/Informe_DA_FIAN_Colombia_2013.pdf. Acesso em: 04 jun. 2020.

FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração de Nyélény.**

Selingue/Malí: [s. n.], 2007. Disponível em:

https://www.cidac.pt/files/5514/2539/9126/Declarao_de_Nylny.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020.

FRANÇA, Alexandra Beurlen. **O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.** 2004. 216 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Faculdade de Direito de Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

GLASS, Verena; SANTOS, Maureen (orgs.). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos.** Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018. Disponível em:

https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direitos Humanos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil.** Rio de Janeiro : IBGE, 2020. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em: 25 nov. 2020.

IDEC. **Entre Desertos e Pântanos, quando a geografia urbana é um obstáculo para a alimentação saudável.** 2019. Disponível em:

https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/05/idec-urban-food-sources-fact-sheet_a4-site.pdf. Acesso em: 20 nov. 2020.

IDEC; UNICEF. **Influência dos rótulos de alimentos ultraprocessados na percepção, preferências e escolhas alimentares de crianças brasileiras.** São Paulo: IDEC; UNICEF, 2019. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/pesquisa_idec_unicef_7.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

INCA. **Posicionamento do Instituto Nacional de Câncer José de Alencar Gomes da Silva acerca dos agrotóxicos.** [s. l.]: INCA, 2015. Disponível em:

http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/comunicacao/posicionamento_do_inca_sobre_os_agrotoxicos_06_abr_15.pdf. Acesso em: 27 fev. 2018.

IPHAN. **Livro de Registro os Saberes – Bens Culturais Imateriais.** [s. l.]: Iphan, c2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/496>. Acesso em: 12 jan. 2020.

KELLY, Bridget *et al.* Television food advertising to children: a global perspective. **American journal of public health**, v. 100, n. 9, p. 1730-1736, 2010. Disponível em: <https://ajph.aphapublications.org/doi/full/10.2105/AJPH.2009.179267>. Acesso em: 26 ago. 2020.

LEÃO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

LIMA, Romilda de Souza; NETO, José Ambrósio Ferreira; FARIAS, Rita de Cássia Pereira. Alimentação, comida e cultura: o exercício da comensalidade. **Demetra**; 2015; 10(3); 507-522. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/16072>. Acesso em: 27 jan. 2022.

LIMA, Romilda de Souza. **Práticas alimentares e sociabilidades em famílias rurais da Zona da Mata mineira: mudanças e permanências**. 2015. Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2015.

MONTEIRO, Carlos Augusto. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos avançados**, v. 17, n. 48, p. 7-20, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a02.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 277 p. Disponível em: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/legislacao/livros/AS%20INTERFACES%20DO%20DIREITO%20AGRARIO%20E%20DOS%20DIREITOS%20HUMANOS%20E%20A%20SEGURANCA%20ALIMENTAR.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2020.

MEYER-BISCH, Patrice. A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidades e direitos humanos. **Revista Observatório Itaú Cultural**. v. 11, p. 25-42, 2008. Disponível em: <http://d3nv1jy4u7zmsc.cloudfront.net/wp-content/uploads/2014/03/Revista-Observat%C3%B3rio-11.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2020.

ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU. **Comentário Geral número 12: O direito humano à alimentação (art.11)**. 1999. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - **Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável**. ONU, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 31 out. 2021.

POLLAN, Michael. **Em defesa da comida**. Tradução: Adalgisa Campos da Silva. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca Ltda, 2013. Título original: In Defense of Food.

PRATLEY, Pierre. Associations between quantitative measures of women's empowerment and access to care and health status for mothers and their children: a systematic review of evidence from the developing world. **Social Science & Medicine**, v. 169, p. 119-131, 2016. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953616304087>. Acesso em: 25 nov. 2020.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança alimentar e Nutricional. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, 2021. Disponível em:

http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

RUNDALL, Patti. O “Negócio Da Má-Nutrição”: O Encobrimento Perfeito Para As Grandes Empresas de Produtos Alimentares. In: Food First Information & Action Network – FIAN Internacional *et al.* **Observatório do Direito à Alimentação e à Nutrição – A nutrição dos povos não é um negócio**. 7. ed. 2015. p. 24-28.

Disponível em:

https://www.righttofoodandnutrition.org/sites/www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_port_single-page_Web.pdf. Acesso em: 18 nov. 2020.

SANTILLI, Juliana. O reconhecimento de comidas, saberes e práticas alimentares como patrimônio cultural imaterial. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 10, n. 3, p. 585-606, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/16054>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SEUFERT, Philip. Nós somos a natureza! Direitos Humanos, direito ambiental e a ilusão da separação. In: Brot für die Welt; FIAN Internacional. **Observatório do Direito à Alimentação e Nutrição. Uma reconexão com os alimentos a natureza e os direitos humanos para superar as crises ecológicas**. 12. Ed. 2020.

Disponível em: https://www.righttofoodandnutrition.org/files/rftfn_watch12-2020_por_0.pdf. Acesso em: 10 dez. 2020.

SILVA, José Graziano da. Agora, defender-se do vírus... E depois? **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 27, p. 1-4. 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8659467>. Acesso em: 02 mar. 2021.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação**. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2013.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1. ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2015.

SILIPRANDI, Emma. **Mulheres e agroecologia: transformando o campo, as florestas e as pessoas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015. Disponível em: http://pergamum.ifsp.edu.br/pergamumweb/vinculos/00006a/00006a2a.pdf?fbclid=IwAR3engYuYJpErPU5L3V_igxqDPHXjCEPuDXD4KgHwuh7hq0x0SWGbrdsN6l. Acesso em: 06 jan. 2022.

SILIPRANDI, Emma. Rural Brazilian Women and Food Acquisition Program. In: Brot für die Welt; FIAN Internacional; ICCO Cooperation. **Right to Food and Nutrition Watch. Alternatives and Resistance to Policies that Generate Hunger**. 2013. p.

39-42. Disponível em: <https://www.righttofoodandnutrition.org/alternatives-and-resistance-policies-generate-hunger>. Acesso em: 01 dez. 2020.

SILVA, Lohana Layana Motta da; LIMA, Romilda de Souza. A influência da mídia na formação do hábito alimentar infantil. In: BRASIL, C.C.B. **Nutrição, Análise e Controle de Qualidade de Alimentos**. Ponta Grossa: Atena. p. 34-44.

TEIXEIRA, Tarcisio Miguel. Saúde e direito à informação: o problema dos agrotóxicos nos alimentos. **Revista de Direito Sanitário**, v. 17, n. 3, p. 134-159, 2017.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris: UNESCO, 2003. Disponível em: <https://ich.unesco.org/doc/src/00009-PT-Brazil-PDF.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck *et al.* Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. In: BEZERRA, Islandia; PEREZ-CASARINO, Julian; (orgs.). **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora UFPR, 2015. p. 69–92. *E-book*.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e sociedade**, v. 12, n. 1, p. 51-60, 2003.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Rumo à realização plena do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. In: CORRÊA, Leonardo (org.). **Diálogos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019. Disponível em: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/livro-dhaa-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

VALENTE, Flávio Luiz *et al.* Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. In: BEZERRA, Islandia; PEREZ-CASARINO, Julian; (ORGS.) (org.). **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: Editora UFPR, 2015. p. 69–92. *E-book*.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION. **COP26 Special Report on Climate Change and Health. The Health Argument for Climate Action**. Geneva: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/cop26-special-report>. Acesso em: 13 out. 2021.

YRIGOYEN-FAJARDO, Raquel. O direito à alimentação como um direito humano coletivo dos povos indígenas. In: BURITY, Valéria Torres Amaral *et al.* **O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: enunciados jurídicos** [livro eletrônico]. Brasília: FIAN Brasil; O Direito Achado na Rua, 2021. p 51-70. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/o-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-enunciados-juridicos/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

ZIEGLER, Jean. **Destrução massiva, geopolítica da fome**. Tradução: José Paulo Netto. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

3 ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLAMSAN) DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL- PR

ANALYSIS OF THE MUNICIPAL PLAN OF FOOD SECURITY AND NUTRITION FROM CASCAVEL CITY IN PARANÁ STATE

RESUMO

A Segurança Alimentar e Nutricional – SAN é o mecanismo pelo qual o Estado se organiza por meio de políticas públicas para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA. Este artigo tem como objetivo analisar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – PLAMSAN 2019 -2022 do município de Cascavel - Paraná a partir do DHAA e sua estrutura no Brasil. Para isso, em um primeiro momento, foi realizada uma revisão bibliográfica, legislativa e documental com o objetivo de compreender o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN. Em seguida, o PLAMSAN foi analisado a partir da estrutura para planos de SAN proposta pela Resolução n.º 9/2014 da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN e dos parâmetros estabelecidos no artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010. Por fim, as metas e ações do PLAMSAN foram analisadas a partir do conteúdo do DHAA por meio de seis dimensões: fisiológica/nutricional; cultural; gênero; informação; ambiental; étnico-racial. O estudo é de caráter documental, com corte transversal em 2021, sem considerar a evolução dos dados no tempo. Os dados utilizados foram apenas de fontes secundárias. Concluiu-se que, quanto à estrutura, o Plano segue parcialmente o que é proposto pela Resolução n.º 9/2014 da CAISAN, bem como as normativas do artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010, porém não apresenta diagnóstico de SAN. No que concerne à elaboração de metas voltadas a abrangência de conteúdos necessários para realização do DHAA, verificou-se que há no conteúdo do Plano a preocupação com as dimensões fisiológica/nutricional, informação, ambiental e gênero; todavia apresentou algumas fragilidades que podem ser trabalhadas para a realização do novo plano, como a dimensão de étnico-racial, cultural.

Palavras-chave: Direito humano à Alimentação Adequada. Políticas Públicas. Sustentabilidade. Sistemas Alimentares.

ABSTRACT

The Food Security and Nutrition is a State mechanism to fulfill the Human Right to Adequate Food through public policies. The main of this article is to analyze the Municipal Plan of Food Security and Nutrition from Cascavel city in Paraná State (PLAMSAN 2019 - 2022) based on the Human Right to Adequate Food and its structure in Brazil. To achieve this, at first, a bibliographic, legislative and documentary review was carried out to comprehend the National Food Security and Nutrition System and the National Food Security and Nutrition Policy. Subsequently, the PLAMSAN was analyzed based on the Food Security and Nutrition Plans structure proposed by Resolution nº 9/2014 of Inter-ministerial Chamber of Food Security and Nutrition (CAISAN) and the parameters of article 19 of Decree nº 7.272/2010. Finally, the PLAMSAN's goals and actions were analyzed from the Human Right to Adequate Food content, through six dimensions: a) physiologic/nutritional dimension; b) cultural dimension; c) gender dimension; d) information dimension; e) environmental dimension; f) ethnic-racial dimension. The study is documentary with a cross-section in 2021, without considering the evolution of data over time. The data used was only from secondary sources. It was concluded that the Plan partially follows the structure proposed by Resolution nº 9/2014 of CAISAN as well as the article 19 of the Decree nº 7.272/2010 normatives, but does not have the Food Security and Nutrition diagnosis. Regarding the elaboration of goals that encompass the scope necessary to carry out the Human Right to Adequate Food, it was evidenced that the Plan concern to the physiologic/nutritional, information, environmental and gender dimensions; however, it presented some weaknesses that can be worked on for the realization of the new plan, such as the ethnic-racial, cultural dimension.

Keywords: Human Right to Adequate Food. Public Policies. Sustainability. Food Systems.

3.1 INTRODUÇÃO

Em 2010, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA foi positivado na Constituição Brasileira como um Direito Social³⁷. Isso significou um importante rompimento dos paradigmas assistencialistas e paternalistas que ainda estavam estabelecidos no país, pois a realização do DHAA passou a ser vista não como um favor, mas como uma obrigação do Estado (LEÃO, 2013).

Sob o prisma de um direito holístico e complexo, o governo brasileiro, visando cumprir sua obrigação de realizar o DHAA, criou uma complexa estrutura intersetorial e participativa envolvendo as mais diversas esferas do governo e da sociedade. Tal estrutura levou a enxergar a alimentação como um processo, o que permitiu que o Brasil criasse um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN) com uma visão de todo sistema alimentar.

A principal forma pela qual essa política se instrumentaliza é por meio dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional. Elaborados por todos os entes federativos que aderem ao SISAN, esses Planos permitem o planejamento, a gestão e a execução da PNSAN. Porém, desde 2019, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e a desestruturação do SISAN, a não realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (prevista para novembro de 2019) e a não elaboração de um novo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN (o último teve vigência entre 2016-2019) trouxeram grande insegurança aos estados e municípios integrantes do SISAN. A falta de diretrizes nacionais fragilizou as políticas regionais.

Considerando os artigos anteriores, pode-se concluir que estados e municípios que ainda mantiveram, depois de 2019, ou aderiram, após essa data, ao SISAN, fazem parte de uma articulação de resistência em prol da continuidade de políticas de SAN. O fato de eles manterem e atualizarem seus Planos de SAN, por si só, já é de suma importância no atual contexto do país. Ademais, a Pandemia da Covid-19 e as novas demandas a serem enfrentadas trouxeram ainda mais desafios e responsabilidades aos entes federados para garantir o DHAA.

³⁷ Vide nota de rodapé 08.

Partindo desse panorama elementar, o objetivo deste artigo é o de analisar o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do município de Cascavel – Paraná (PLAMSAN) a partir do DHAA e de sua estrutura no país.

3.2 O SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Embora apenas em 2010 o DHAA tenha ganhado status de Direito Social no Brasil, em 2006 a LOSAN (Lei n.º 11.346/2006) já estabelecia o dever do Estado em realizar o DHAA, levando em consideração as dimensões ambientais, culturais, econômicas e sociais do país:

Art. 2º 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.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006).

Quanto ao dever de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização, Leão *et al.* (2013, p. 62) destacam:

Quadro 1 - Obrigações do Estado em relação ao DHAA

Obrigações de respeitar	Um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação.
Obrigações de proteger	O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais.
Obrigações de promover	O Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.
Obrigações de prover	O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

Fonte: LEÃO *et al.* (2013, p. 62).

O Estado realiza o DHAA por meio da Segurança Alimentar e Nutricional – SAN a qual, segundo Leão (2013, p. 36), é a forma pela qual “uma sociedade

organizada – por meio de políticas públicas, da responsabilidade do Estado e da sociedade em geral – pode e deve garantir o DHAA a todos(as) os(as) cidadãos(dãs)” . A Segurança e a Soberania Alimentar e Nutricional são pilares do DHAA.

No Brasil, o conceito de SAN está definido na LOSAN:

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 respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006, grifo nosso).

Burity *et al.* (2010) e Leão *et al.* (2013) entendem que a SAN possui dois elementos conceituais: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A primeira refere-se a aspectos voltados à produção e à disponibilidade de alimentos, já a segunda, volta-se às relações entre o ser humano e o alimento. Belik (2020) destaca que a SAN, sob a perspectiva de atender ao DHAA, estrutura-se a partir de 4 pilares: disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização³⁸.

A complexidade e a pluralidade do DHAA exigem da SAN uma teia complexa de conteúdos nos mais diversos setores da sociedade. Segundo a LOSAN, a SAN abrange:

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I - a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – a produção de conhecimento e o acesso à informação; e

³⁸ De acordo com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a implementação dos direitos sociais envolve critérios de: a) acessibilidade; b) disponibilidade; c) adequação; qualidade e aceitabilidade cultural (PIOVESAN, 2018).

VI – a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos (BRASIL, 2006).

Para que todas essas áreas que a SAN engloba pudessem ser contempladas em políticas públicas, o Brasil criou o SISAN, por meio da LOSAN (Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006). Esse sistema tem como objetivos formular e implementar políticas e planos de SAN, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e, promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da SAN do País (BRASIL, 2006).

Renato Sérgio Jamil Maluf e Maya Takagi, respectivamente, ex-presidente do CONSEA e ex-secretária nacional de SAN, destacaram na época a importância do sistema:

O novo marco institucional representado pelo Sisan lançou as bases para que o Brasil organizasse, de maneira articulada e coerente, um conjunto de políticas públicas de SAN que pudessem, ao mesmo tempo, enfrentar a fome e a desnutrição, promover a produção diversificada e sustentável de alimentos e o acesso universal a uma alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2011, p. 07).

O SISAN trouxe uma abordagem sistêmica da SAN no país e uniu diversas esferas do governo e da sociedade civil nas múltiplas dimensões do DHAA (BRASIL, 2011). A participação social é uma importante característica, sinônimo de democracia, e um princípio do sistema, o qual deve reger todas as esferas de governo na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e planos de SAN (BRASIL, 2006).

Além disso, uma importante diretriz que o SISAN possui é a intersectorialidade^{39,40}, já que, considerando a complexidade e a amplitude da política de SAN, é necessária uma articulação entre diversos setores do governo e da sociedade, englobando dinâmicas sociais, políticas e econômicas (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006). Segundo Rahal, Gentil e Magalhães (2020, p. 20):

³⁹ Artigo 9º, I da Lei 11.346/2006 (BRASIL, 2006).

⁴⁰ Além da intersectorialidade são diretrizes do SISAN: a) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; b) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; c) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; d) articulação entre orçamento e gestão; e, e) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos (BRASIL, 2006).

A intersetorialidade pode ser compreendida como uma ação de governança para articular iniciativas convergentes e integrar recursos gerenciais, financeiros e humanos com o objetivo de organizar de maneira mais colaborativa, articulada e flexível o padrão tradicionalmente fragmentado das estruturas do Estado. A natureza intersetorial do Sisan é um dos grandes valores e, também, um dos maiores desafios para sua implementação. A complexidade de articular uma agenda de programas, projetos e ações convergentes para a concretude do DHAA demanda uma perspectiva de diálogo e de articulação permanentes entre diferentes setores e sistemas.

O SISAN é composto pelo CONSEA, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar; a CAISAN, os órgãos e entidades de Segurança Alimentar de todas as esferas da federação e as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e respeitem aos parâmetros do SISAN (BRASIL, 2011).

Historicamente, o CONSEA era o órgão consultivo e de assessoramento diretamente vinculado à presidência da república, que unia Estado e sociedade civil com o objetivo de garantir o DHAA (BRASIL, 2006). Já a CAISAN é/era responsável por elaborar (indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação) e coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar; bem como articular políticas e planos das suas congêneres em esfera estadual e do Distrito Federal (BRASIL, 2006).

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é/era responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN. Ela procede as conferências estaduais, distritais e municipais (BRASIL, 2006).

A adesão ao SISAN pelos estados e municípios é feita por meio de termo de adesão. Seguindo os parâmetros estabelecidos em lei e pelos órgãos do SISAN, sua estrutura e da PNSAN são replicadas em nível estadual e municipal (incisos V e VI, do artigo 7º; artigo 11; §2º do artigo 17, do Decreto n.º 7.272/2010).

A adesão requer dos estados e municípios: i) a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional; ii) a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; iii) o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006).

Assim, é possível observar que a criação do SISAN foi um importante marco para a promoção do DHAA no Brasil. Todavia, embora a LOSAN – lei que cria e organiza a estrutura do SISAN – esteja vigente no país, desde 2019, com a extinção do CONSEA, o sistema em nível nacional está desestabilizado. Em 07 de junho de 2021 foi expedido o Decreto n.º 10.713/2021, que dispõe sobre a CAISAN e alterou o funcionamento do SISAN, fato que apresenta alguns questionamentos que serão apresentados a seguir.

3.2.1 O Decreto n.º 10.713/2021: uma possível invalidação

No dia 07 de junho de 2021, foi expedido o Decreto n.º 10.713/2021⁴¹, que dispõe sobre a CAISAN e revoga o Decreto n.º 6.273/2007, o qual recriou a CAISAN, porém alterou sua composição e seu papel ao retirar de cena a sua articulação com o CONSEA. Assim, as ações da CAISAN, que antes eram vinculadas ao CONSEA, a partir deste decreto, não são mais.

Embora, desde 2019, o CONSEA esteja extinto materialmente e, desde então, a estrutura do SISAN esteja comprometida, incluindo a CAISAN, estes órgãos ainda existem formalmente na LOSAN (Lei n.º 11.346/2006) e no Decreto n.º 7.272/2010 — inclusive, dispõem sobre a estrutura e funcionamento do SISAN, do CONSEA e CAISAN.

Quanto às determinações da LOSAN, que foram violadas pelo Decreto, apresenta-se, a seguir, um quadro, adaptado de Neila Maria Viçosa Machado e Mick Lennon Machado (2021), que demonstra algumas divergências ao comparar alguns dispositivos da LOSAN com o novo decreto:

Quadro 2 - Divergências entre a LOSAN e o Decreto n.º 10.713/2021 (continua)

LOSAN - Lei 11.346/2006	Decreto n.º 10.713/2021
Art. 7, § 1º A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.	Art. 3º Compete à Câmara Interministerial: VI - definir os critérios e os procedimentos para participação no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁴¹ Decretos regulamentares do Executivo são atos administrativos de competência privativa dos chefes de Poder Executivo. Segundo Araujo (2018, p. 148) o decreto regulamentar “é norma jurídica de caráter geral e externo, que retira sua validade e eficácia da própria lei regulamentada e se destina a esclarecê-la, detalhá-la, bem como facilitar sua operacionalidade e aplicação, muitas vezes qualificada como lei material ou substancial”.

Continuação do Quadro 2 - Divergências entre a LOSAN e o Decreto n.º 10.713/2021

<p>Art. 11. Integram o SISAN:</p> <p>II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:</p> <p>b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;</p> <p>III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:</p> <p>a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;</p>	<p>Art. 3º Compete à Câmara Interministerial:</p> <p>I - elaborar, a partir da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010, o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, de monitoramento e de avaliação de sua implementação;</p>
<p>Art. 11. Integram o SISAN:</p> <p>II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:</p> <p>c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</p> <p>III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:</p> <p>b) coordenar a execução da Política e do Plano;</p>	<p>Art. 3º Compete à Câmara Interministerial:</p> <p>II - coordenar a execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio:</p> <p>a) da interlocução permanente entre os órgãos e as entidades relacionados com a área de segurança alimentar e nutricional; e</p> <p>b) do acompanhamento das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual relacionadas com a área de segurança alimentar e nutricional;</p>

FONTE: adaptado de MACHADO, N. M. V.; MACHADO (2021)

Ao analisar as disposições do Decreto n.º 10.713/2021, é possível observar que muitas contrariam a LOSAN. Destaca-se a direta violação ao princípio da participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de SAN em todas as esferas de governo, disposto no artigo 8º da LOSAN. Considerando que o CONSEA era o órgão que representa(va) a sociedade no SISAN, ao desvinculá-lo da CAISAN, o novo decreto traz unilateralidade a política nacional de SAN — que fica submetida apenas à vontade governamental. A democracia é essencial para a realização de direitos e

sua ausência no SISAN já repercute negativamente no aumento da insegurança alimentar e da violência (MACHADO, N. M. V.; MACHADO, 2021).

Decretos têm como objetivo regulamentar legislações, no caso do Decreto n.º 10.713/2021, seu objetivo é o de regulamentar a LOSAN. De acordo com o artigo 84, IV, da Constituição Federal, é competência privativa do Presidente da República expedir decretos para a fiel execução das leis, ou seja, ele deve observar o que já está disposto no comando legal (BRASIL, 1988). Segundo Araujo (2018, p. 148):

é pacífico para toda a doutrina [...] que o decreto regulamentar não pode dispor *contra legem* ou *praeter legem* (contra ou a mais que a lei regulamentada), pois se dispuser contra a lei é ilegal, se extravasar a lei estará usurpando funções legislativas, por isso é inconstitucional.

Além disso, conforme a hierarquia de normas do ordenamento jurídico brasileiro, um decreto está hierarquicamente abaixo de uma lei ordinária — como a LOSAN — logo, não pode haver conflito entre eles.

Assim, percebe-se que o Decreto n.º 10.713/2021 afronta a unidade do sistema normativo, pois se sobrepõe a LOSAN. Portanto, ao exceder seu limite de regulamentar lei específica, o decreto deve ser considerado inválido.

3.3 OS PLANOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NACIONAIS, ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Os órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN são responsáveis pela implementação da PNSAN, que foi instituída pelo Decreto n.º 7.272/2010, com o objetivo geral de promover a SAN e assegurar o DHAA. Seus objetivos específicos são:

Art. 4º Constituem objetivos específicos da PNSAN:

I - identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;

II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;

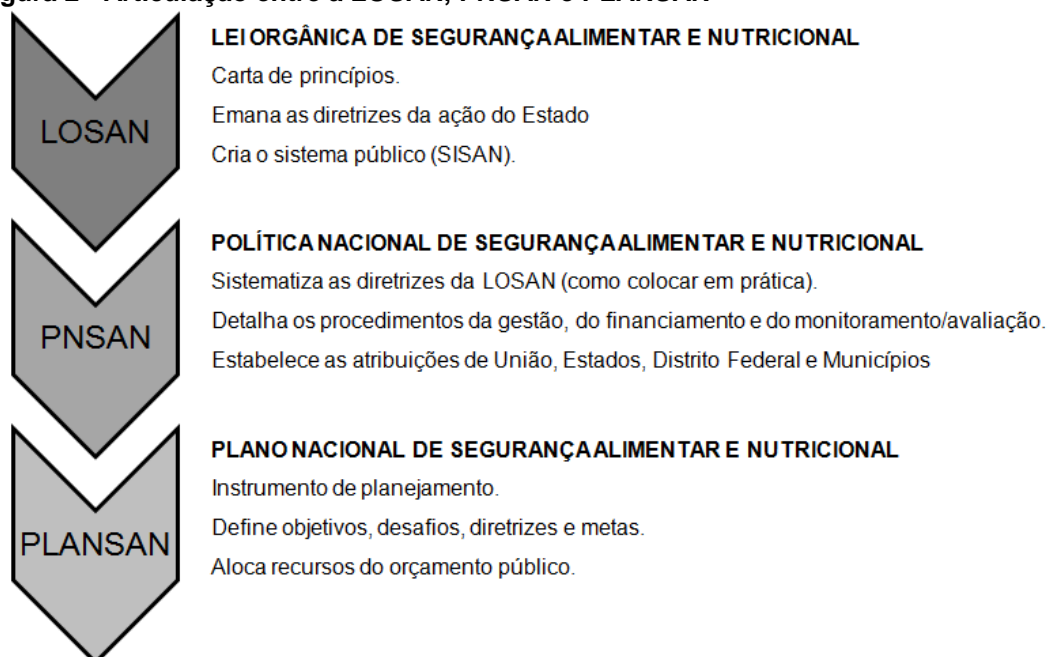
III - promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e

IV - incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.

A PNSAN é implementada por meio da elaboração e execução dos Planos de Segurança Alimentar, que são os principais instrumentos de planejamento, gestão e execução da PNSAN, ou seja, permitem a operacionalização da SAN (artigo 8º e 18, do Decreto 7.272/2010) e, assim, visam realizar o DHAA.

Os Planos fazem parte de uma grande engrenagem criada para a realização progressiva do DHAA (LEÃO, 2013), a qual é articulada por meio da LOSAN (que cria o SISAN), da PNSAN e dos Planos de SAN, como se observa no esquema de desenvolvido por Leão (2013, p.161):

Figura 2 - Articulação entre a LOSAN, PNSAN e PLANSAN



Fonte: LEÃO (2013, p. 161)

Assim, os Planos de SAN são a forma com que a União, os estados e os municípios se mobilizam para dizer como realizarão o DHAA. Por isso, a sua importância, já que trazem materialidade ao DHAA ao estipularem metas, ações, obrigações e atribuírem quem serão seus responsáveis, indicando, inclusive, em que tempo e com quais recursos elas serão executadas (LEÃO, 2013).

Conforme exposto anteriormente a CAISAN (ou, em nível estadual e municipal, Câmaras Intersetoriais de SAN) é responsável por elaborar e coordenar a

execução do PLANSAN, bem como avaliá-lo e monitorá-lo (artigo 11, III, a e b, da LOSAN). A elaboração é feita com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA – ou respectivos Conselhos de SAN - a partir das deliberações da(s) Conferência(s) (BRASIL, 2010).

Sua formulação deve seguir o princípio da participação social⁴² e se orientar pelas diretrizes da PNSAN:

Art. 3º A PNSAN tem como base as seguintes diretrizes, que orientarão a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aqüicultura;

VII - apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006; e

VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010).

Estas diretrizes demonstram, mais uma vez, a importância da intersetorialidade na articulação da SAN, mostrando-se também, desafiadora no que tange à elaboração e à realização dos Planos, pois exige a participação e mobilização de diversos ministérios/ secretarias.

Os Planos também definem quanto e como se pretende alocar os recursos públicos e a CAISAN é responsável por discriminar, por meio de resolução, anualmente, as ações orçamentárias prioritárias constantes no PLANSAN (BRASIL, 2010; LEÃO, 2013).

⁴² Artigo 8º, III, da Lei n.º 11.346/2006.

Em nível nacional, o primeiro PLANSAN teve vigência entre 2012 e 2015 e o segundo, entre 2016 e 2019. Porém, este foi o último plano elaborado pelo Governo Federal, assim, atualmente, não há, em vigor, nenhum plano nacional (o qual seria entre 2020 e 2023).

3.4 METODOLOGIA

Este estudo é de caráter documental, com corte transversal em 2021, sem considerar a evolução dos dados no tempo e os dados utilizados foram apenas de fontes secundárias. Em um primeiro momento, foi realizada uma revisão bibliográfica, legislativa e documental com o objetivo de compreender o SISAN e a PNSAN, momento em que se optou por apresentar o SISAN e o papel da CAISAN em nível nacional de acordo com o que dispõe a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN (Lei n.º 13.346/2006), o Decreto n.º 7.272/2010 e a produção bibliográfica realizada até a data desta pesquisa.

Assim, inicialmente, foram desconsideradas as alterações do Decreto n.º 10.713/2021, que modifica o papel da CAISAN, haja vista a questionabilidade de sua validade e a imprecisão quanto a sua aplicabilidade em nível estadual⁴³ e municipal; posteriormente foi aberto um tópico específico para apresentar as alterações promovidas por este decreto. Em seguida, foi realizada a análise do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 a partir do DHAA, a qual se dividiu em três partes.

A primeira se voltou à estrutura do Plano, a partir das disposições da Resolução n.º 9/2014 da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN que determinam que os Planos de Segurança Alimentar e Nutricional contêm: contextualização/diagnóstico; desafios; metas; e, monitoramento. A segunda, analisou se o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 contempla os parâmetros estabelecidos no artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010. Por fim, a última parte focou no conteúdo do DHAA abrangido pelo Plano. Para isso, a análise contemplou seis dimensões: a fisiológica/nutricional, a cultural, a de gênero, a de informação, a ambiental e a étnico-racial. A escolha das dimensões foi

⁴³ Desde 2019, com a extinção material do CONSEA nacional, o SISAN foi desestruturado, incluindo a CAISAN. As alterações promovidas pelo Decreto n.º 10.713/2021 permitem que a CAISAN nacional funcione sem o CONSEA nacional. Todavia, a estrutura e o funcionamento do SISAN em nível nacional são replicados pelos estados e municípios que o aderem. Mesmo com essa desestruturação nacional do SISAN, a LOSAN e a PNSAN – que preveem o CONSEA como parte integrante a atuante no SISAN - continuaram a vigor. Desse modo, os estados e municípios que haviam aderido ou aderiram ao SISAN mantiveram a estrutura proposta na LOSAN, ou seja, CONSEAs e CAISANs, o que se contradiz com a aplicação do atual decreto.

embasada no artigo “Direito Humano à Alimentação Adequada: Uma Visão Holística”, que além de um respaldo bibliográfico, apresenta um embasamento jurídico do porquê tais dimensões fazem parte do DHAA.

Ressalta-se que essas dimensões não são taxativas, mas, ao longo da pesquisa, apresentaram-se como demandas relevantes e atuais para a realização do DHAA. A análise foi realizada exclusivamente a partir das metas e ações propostas pelos desafios do Plano para a realização do DHAA ao longo do quadriênio. Assim, se alguma meta, ou suas respectivas ações, contemplasse as dimensões propostas, compreendeu-se que tal desafio levou em consideração aquela dimensão.

3.5 O PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL - PARANÁ (2019-2022)

3.5.1 Contextualizações do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022

O PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 foi publicado, oficialmente, em 27 de novembro de 2020, pelo Decreto n.º 15.803/2020 (CASCAVEL, 2020) e foi elaborado pela Câmara Intersetorial de SAN (representantes governamentais e não governamentais), por representantes do COMSEA e por técnicos das secretarias municipais (Agricultura, Assistência Social, Cultura e Esportes, Educação, Saúde, Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Meio Ambiente e Planejamento e Gestão).

A elaboração do Plano seguiu as deliberações da 4ª Conferência Municipal de SAN, intitulada “Comida no campo e na cidade: o que temos e o queremos?”, realizada em junho de 2019 no município ; que foi dividida em 3 eixos: i) alimentação como princípio de existir; ii) desafios e possibilidades na construção da política pública; e, iii) a geografia da fome e o desperdício de alimentos (CASCAVEL, [s. d.]).

O Plano está estruturado em 7 partes/capítulos: i) introdução; ii) contextualização do município; iii) a política pública de SAN; iv) secretarias: desafios e ações; v) sistema de monitoramento de SAN no município; vi) referências; vii) anexos.

3.5.2 Resultados da análise da estrutura do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022

Os Planos de SAN devem conter uma estrutura mínima, prevista na Resolução n.º 9/2014 da CAISAN, a qual determina que os planos apresentem, minimamente, os seguintes capítulos: contextualização/diagnóstico, desafios, metas e monitoramento.

A partir do artigo 7º da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN foi elaborado um quadro que foi o ponto de partida para a análise da estrutura do PLAMSAN 2019-2021 do Município de Cascavel.

Quadro 3 - Estrutura do PLAMSAN a partir da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN

Capítulo indicado pela resolução n.º 9/2014 da CAISAN	Definição do artigo 7º da resolução n.º 9/2014 da CAISAN	O PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 apresenta este capítulo
Contextualização/ Diagnóstico	Análise da situação da segurança alimentar e nutricional local.	Não
Desafios	Explanação dos grandes desafios a serem enfrentados e das estratégias de enfrentamento dos macrodeterminantes da insegurança alimentar e nutricional.	Parcialmente
Metas	Ações prioritárias desenvolvidas no âmbito dos programas de SAN.	Parcialmente
Monitoramento	Definição de indicadores de SAN a serem monitorados, bem como de mecanismos de monitoramento e avaliação do plano.	Parcialmente

Fonte: Adaptado de Brasil (2014)

3.5.2.1 Contextualização/Diagnóstico

A contextualização/diagnóstico da SAN, além de estar na Resolução da CAISAN, também está prevista no Decreto n.º 7.272/2010⁴⁴ e é o ponto de partida na elaboração de um plano de SAN, pois permite conhecer realidade do município e entender as suas causas. Assim, é essencial para a definição dos desafios e metas e formulação e execução de políticas públicas, de acordo com as prioridades e necessidades locais (LEÃO, 2013).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento (BRASIL, 2017, p. 38), um plano de SAN “deve contemplar a análise das características educacionais, habitacionais, de saúde e segurança alimentar e nutricional da população no território, apresentando a diversidade cultural e política e destacando as especificidades e as vulnerabilidades existentes”. Tal estudo permite um direcionamento das ações e programas voltados à realização do DHAA.

⁴⁴ Artigos 4º, I e 19, I (BRASIL, 2010).

Leão *et al.* (2013) sugerem que o diagnóstico deve incorporar o olhar da sociedade civil e responder a perguntas como: a) quem são os indivíduos/povos que têm o seu DHAA violado; b) quantos são?; c) por que estão em situação de insegurança alimentar grave?

O PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 não trouxe essa contextualização e diagnóstico local da SAN, apenas citou dados gerais do município. No capítulo voltado às ações das secretarias, o Plano apresenta números de pessoas/famílias inseridas no Cadastro Único, em programas assistências e também que recebem benefícios assistenciais, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, o que indica o número de pessoas vulneráveis à Insegurança Alimentar e Nutricional no município.

Cabe também destacar que, nos anexos, há uma tabela que apresenta dados de Cascavel-PR que podem ser relevantes no diagnóstico de SAN, como desenvolvimento humano e renda, educação, domicílios e saneamento e trabalho. Todavia, não há análise destes dados nem o diagnóstico em si, que é essencial tanto para os gestores públicos quanto para que a população entenda a situação e possa participar e cobrar a realização do DHAA no município.

3.5.2.2 Desafios

Por meio do contexto e diagnóstico de SAN é possível definir a partir de quais desafios o plano se estruturará. Sobre essa questão, Leão *et al.* (2013, p. 200) destacam algumas características destes desafios:

- Apontam as prioridades a serem enfrentadas e as agendas públicas centrais da SAN a serem acompanhadas de forma mais sistemática no período de vigência do Plano de SAN;
- Assumem o caráter mais “utópico” do Plano, porém devem necessariamente dialogar com o conjunto de objetivos e metas a serem definidos;
- São formulados a partir de visão intersetorial;
- Devem considerar as proposições das conferências de SAN e os debates e documentos que expressam posicionamentos defendidos nos CONSEAs.

O PLANSAN 2016-2019 apresentou uma estrutura de 9 grandes desafios, cada um com uma correspondência direta às diretrizes da PNSAN. Nesse sentido, o Plano Estadual de SAN 2016/2019 replicou esses desafios e assim também se constituiu o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022.

O PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 não possui um capítulo específico voltado aos desafios, mas no Capítulo “A Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional” apresenta os 9 grandes desafios e, assim como nos Planos Estadual e Nacional de SAN, faz referência a quais diretrizes da PNSAN cada desafio corresponde. Posteriormente, nos anexos, o Plano define suas metas, dividindo-as por desafio.

Cabe ressaltar que o PLAMSAN apenas menciona esses desafios e não faz a explanação, conforme determina o artigo 7º da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN. Há um contraste também, com os Planos Nacional e Estadual que – embora não nos capítulos dos desafios, mas nos destinados às metas – retomam os desafios e os contextualizam. Essa contextualização pode ser interessante para situar um desafio proposto em nível nacional à esfera municipal e também tornar mais acessível à população em que consiste estes desafios.

3.5.2.3 Metas

As metas “correspondem às ações e programas do governo responsáveis pela superação dos desafios” (BRASIL, 2017, p.39), as quais podem ser tanto quantitativas quanto qualitativas, mas devem ser mensuráveis e passíveis de execução e avaliação (BRASIL, 2017).

Embora não haja um capítulo destinado especificamente às metas no PLAMSAN/Cascavel 2019-2022, elas são apresentadas nos anexos e, assim como nos Planos Nacional e Estadual, estão organizadas segundo os nove desafios (propostos pelo PLANSAN 2016-2019). Tal estruturação atende ao artigo 8º da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN, o qual dispõe que as metas correlatas devem estar agrupadas em objetivos, dentro das diretrizes da PSAN.

A Resolução n.º 9/2014 da CAISAN também determina que:

Art. 9º As metas devem conter as seguintes informações:

I - identificação do órgão responsável pela sua execução;

II - código da meta no plano plurianual, caso a meta do plano de SAN também esteja prevista no plano plurianual;

III - anualização: as metas quantitativas devem ser divididas pelos anos de vigência do plano, para que seja possível acompanhar a evolução da sua execução face ao planejamento realizado inicialmente; e

§ 1º É necessário registrar o código da ação que permite a execução de cada meta, mesmo que os recursos orçamentários daquela ação não sejam exclusivos para tal, sendo possível que uma mesma ação esteja vinculada a

diferentes metas, da mesma forma que podem existir metas que não carecem de um orçamento específico para executá-las.

§ 2º No caso dos planos municipais e estaduais é preciso que a fonte das ações esteja discriminada (se federal, estadual ou municipal).

As metas do PLAMSAN de Cascavel estão subdivididas em meta, ação, responsável e parcerias, orçamento e indicador de resultado, como se nota a seguir:

Quadro 4 - Desafio 3 do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022

5.3 Desafio 3 - Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica

Meta	Ação	Responsável e Parcerias	Orçamento	Indicador de Resultado
Ampliar a compra de produtos da agricultura familiar do PNAE Municipal para 60%.	- Estabelecer os produtos, em conjunto com as Secretarias Municipais e agricultores, com as respectivas quantidades; - Orientar o setor de compras.	Responsável: SEMED Parcerias: SEAGRI EMATER SESAU	Recurso Federal repassado para Município	Valor total gasto para aquisição de produtos da agricultura familiar. Quantidade de Kg de alimentos comprados.
Articular redes de pesquisa em alimentos e disseminar conhecimento e inovações técnicas entre as comunidades rurais convencionais e agroecológicas.	- Oferecer dias de campo, distribuição de mudas, cursos e palestras sobre o tema.	Responsável: SEAGRI Parcerias: FUNDETEC AGROTEC BIOLABORE EMATER	Recursos Livres	Comunidades atendidas

Fonte: *Print* do PLAMSAN (2021, p. 63)

Conforme o artigo supracitado, o PLAMSAN apresenta o órgão responsável pela execução das metas, porém não divide as metas quantitativas pelos anos de vigência do Plano (anualização) e também não apresenta o código de cada ação, conforme solicita o parágrafo primeiro, mas discrimina a sua fonte – se federal, estadual, municipal, ou ainda, recurso livre.

3.5.2.4 Monitoramento

O monitoramento é a forma pela qual é possível aferir a realização progressiva do DHAA, ou seja, verificar se o Estado está cumprido suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Segundo Burity *et al.* (2010, p. 101):

Um monitoramento eficiente é essencial para transformar em realidade os direitos definidos em políticas e estratégias. Além disso, a necessidade de se identificar indicadores, metas e prazos está ligada à percepção de que, caso se verifique que o progresso na realização de políticas tem sido lento, ações corretivas possam ser tomadas e aqueles que têm obrigação de realizar as estratégias possam ser devidamente responsabilizados. A definição de indicadores, metas e prazos demonstra um compromisso do Estado no sentido de garantir a realização das metas.

O monitoramento compõe uma das diretrizes da PNSAN previstas no Decreto n.º 7.272/2010, o qual também dispõe de orientações para o monitoramento e a avaliação da PNSAN e, especificamente quanto aos Planos de SAN, para verificar o cumprimento às metas estabelecidas. Esse monitoramento e avaliação devem contribuir para o fortalecimento e utilização das informações já existentes. Os princípios deste processo são a participação social, a equidade, a transparência, a publicidade e a facilidade de acesso às informações (BRASIL, 2010).

Sob essa perspectiva, destaca-se o artigo 11 da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN, que dispõe que o monitoramento deve ser capaz de aferir três aspectos: a) o atendimento das metas pactuadas no plano de SAN; b) o grau de implementação da política de SAN, que se faz por meio da análise da evolução dos indicadores propostos para as dimensões contidas nos incisos I a VI do art. 10 da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN (que corresponde ao artigo 21, §5º do Decreto n.º 7.272/2010); e, c) a realização progressiva do DHAA.

O artigo 10 da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN (que corresponde ao artigo 21, §5º do Decreto n.º 7.272/2010) indica as seguintes dimensões de análise para o monitoramento e avaliação: I - produção de alimentos; II - disponibilidade de alimentos; III - renda e condições de vida; IV - acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água; V - saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; VI - educação; e VII - programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2010).

Além disso, o sistema de monitoramento e avaliação deve “identificar os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do direito humano à alimentação adequada, consolidando dados sobre desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero” (BRASIL, 2010).

Assim, esses mecanismos de monitoramento e avaliação são essenciais para o acompanhamento da execução das metas do PLAMSAN e dos respectivos

resultados dessa execução, não obstante, permitem uma maior aplicabilidade das metas, pois as tornam mensuráveis (BRASIL, 2017).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento (2017), o processo de monitoramento de SAN pelos planos deve:

- Definir metodologia, instrumentos e recursos para aferir a realização progressiva do DHAA e a implementação dos objetivos e metas pactuados no Plano de SAN;
- Utilizar e fortalecer os sistemas de informação já existentes;
- Tornar públicas as informações coletadas;
- Aferir sistematicamente os indicadores apontados no diagnóstico e desafios [...] (BRASIL, 2017, p. 67).

O PLAMSAN de Cascavel destina o capítulo 5 ao sistema de monitoramento da Política de SAN no município, informando que ele será realizado de forma contínua, sob a responsabilidade do Governo Municipal, com a participação da CAISAN e COMSEA do município⁴⁵. Além disso, determina que:

Ao final de cada ano, a CAISAN se reunirá especificamente para compor relatório intersetorial das ações de SAN desenvolvidas no município, avaliando cada ação proposta no plano, o qual será encaminhado ao COMSEA como subsídio para avaliação do PLAMSAN que será revisado a cada quatro anos da sua elaboração, a fim de que seja possibilitada a revisão dos trabalhos desenvolvidos, sendo apresentado à sociedade civil os avanços e fortalecimento das ações que compõem a Política Municipal na interface com a Política Nacional e Estadual de SAN (CASCAVEL, [2021], p. 51).

Quanto aos indicadores, o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 os propõe juntamente na tabela de metas como “indicador de resultado”. Esse padrão segue o modelo estadual, que entende o indicador como “a forma como será medida cada meta” (SEAB; CAISAN-PR, 2017, p. 53). Entretanto, cabe destacar que o PLANSAN 2016-2019 paranaense vai além, e também traz a “linha de base, ou seja, o “estágio de referência inicial ou a situação atual” (SEAB; CAISAN-PR, 2017, p. 53). Esse é um indicador importante para o gestor, órgãos e população identificarem de onde a meta está partindo, pois permite monitorar e avaliar seu progresso. Nesse mesmo sentido, o último PLANSAN nacional também inova por meio de “indicadores de

⁴⁵ O artigo 7 da PNSAN (BRASIL, 2010) dispõe que:

Art. 7º Os órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN terão as seguintes atribuições, no que concerne à gestão do Sistema e da PNSAN:

VI - órgãos e entidades dos Municípios:

c) elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, com base no disposto neste Decreto e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e dos conselhos de segurança alimentar e nutricional;

produto/processo a serem monitorados”, “indicadores para avaliação de contexto e resultado de SAN” e, ainda, a “fonte dos indicadores para avaliação de contexto e resultado de SAN”.

Ou seja, o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 apenas aponta o indicador de resultado de cada meta (que corresponde aos “indicadores de produto/processo” do PLANSAN) - como, por exemplo, “comunidades atendidas”. Porém, não indica, quando possível, a linha de base (situação atual) como o modelo estadual - como, por exemplo, o número de comunidades atualmente atendidas. Se seguisse o modelo nacional, deveria acrescentar ainda, em qual fonte seria possível encontrar indicadores para avaliação de contexto e resultado de SAN daquela meta – como, por exemplo, “indicador número x do Cadastro Único”.

3.5.3 As normativas do Decreto n.º 7.272/2010

Os principais aspectos a serem seguidos na formulação dos Planos Nacionais de SAN estão definidos no Decreto n.º 7.272/2010, sendo que tais disposições também devem ser replicadas em nível estadual e municipal. Assim, com o objetivo de verificar se PLAMSAN 2019-2022 do município de Cascavel atende aos requisitos dispostos no artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010 foi elaborado o seguinte quadro:

Quadro 5 - Normativas do Decreto n.º 7.272/2010 e o PLAMSAN (continua)

Inciso do artigo 19 do Decreto n.º 7.272/2010 (adaptado à gestão municipal)	O PLAMSAN de Cascavel atende esse quesito
I - conter análise da situação municipal de segurança alimentar e nutricional;	Não
II - ser quadrienal e ter vigência correspondente ao plano plurianual;	Parcialmente
III - consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes designadas no art. 3º e indicar as prioridades, metas e requisitos orçamentários para a sua execução;	Parcialmente
IV - explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades do município integrantes do SISAN e os mecanismos de integração e coordenação daquele Sistema com os sistemas setoriais de políticas públicas;	Parcialmente

Continuação do Quadro 5 - Normativas do Decreto n.º 7.272/2010 e o PLAMSAN

V - incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e nutricional, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e a equidade de gênero;	Parcialmente
VI - definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação	Parcialmente

Fonte: Dados do estudo, 2022

O inciso I determina que os estados e municípios apresentem em seus planos um diagnóstico local da SAN por meio de diferentes dados, referentes a aspectos sociais, ambientais e econômicos (BRASIL, 2017); conforme exposto anteriormente, o Plano de Cascavel não apresenta um diagnóstico da SAN no município.

O inciso II, ao relacionar a correspondência dos Planos de SAN aos Planos Plurianuais (PPA), permite que Planos de SAN acompanhem os orçamentos públicos, indiquem um caminho para os gestores seguirem e possam ser acompanhados e monitorados do ponto de vista orçamentários (LEÃO, 2013); tal exigência também está prevista no art. 20, do Decreto n.º 7.272/2010.

No tocante a esse aspecto, tanto o plano nacional quanto o estadual observam seus respectivos PPA's e indicam para cada meta seu respectivo código do PPA, contudo, embora o PLAMSAN/Cascavel seja quadrienal ele não corresponde ao plano plurianual municipal. Tal descompasso pode ser um empecilho no alcance das metas.

O inciso III estabelece um vínculo dos Planos às diretrizes previstas no artigo 3º do Decreto n.º 7.272/2010 e indica quais serão as prioridades, as metas e os requisitos orçamentários para a execução da Política de SAN do município/estado (BRASIL, 2010). É importante que tal indicação seja clara, objetiva e respaldada no diagnóstico local da situação da SAN (BRASIL, 2017). Em relação a essa questão, é possível observar que o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 está vinculado às diretrizes previstas no Decreto n.º 7.272/2010. Em cada desafio, o Plano contempla uma ou mais diretrizes da PNSAN, apresenta as metas e, quanto aos requisitos orçamentários, informa, apenas, de onde provém o recurso para cada meta, porém não registra as ações orçamentárias (código e nome) vinculadas a cada meta (BRASIL, 2017).

O inciso IV, ao determinar a indicação das responsabilidades, traz uma maior aplicabilidade aos planos e materializa a ação intersetorial. O Ministério do Desenvolvimento sugere que (BRASIL, 2017, p. 39):

Ao definir responsabilidades, é necessário definir metas que sejam mensuráveis, apropriadas e realistas. Para cada meta deve ser especificado claramente:

- I. o que se pretende alcançar;
- II. em que período de tempo e
- III. de quem será a responsabilidade.

É possível observar que o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022 apresenta, para cada desafio, metas específicas e as respectivas ações para sua consecução. Para cada meta é informado seu respectivo responsável e também as parcerias estabelecidas, atendendo a PNSAN.

No que se refere à indicação do Ministério do Desenvolvimento, é possível observar que as metas por si só, são “o que” se pretende alcançar e por meio das suas respectivas ações, indicam o “como” se pretende alcançar. Quanto ao período de tempo, ao contrário do PLAMSAN 2017-2018, o Município não o apresenta no Plano de 2019-2022. Cabe destacar que os Planos Estadual e Nacional também não seguem esta recomendação do Ministério do Desenvolvimento e não apresentam o período de tempo de cada meta.

O inciso IV também indica que sejam explicitados os mecanismos de integração e coordenação do SISAN com os sistemas setoriais de políticas públicas (BRASIL, 2017). Ou seja, o Plano deve se atentar em articular mais de um órgão como responsáveis pelas metas e ações. Observa-se que, no PLAMSAN/Cascavel 2019-2022, não são todas as metas que fazem esta articulação, mas a maioria a contempla. Também, como já destacado, há metas que envolvem parcerias com órgãos como Emater (Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural), Fundetec (Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a própria CAISAN e o COMSEA.

O inciso V dá uma atenção às peculiaridades existentes no Brasil, que é um país com território com proporções continentais, que precisa se atentar às especificidades e necessidades dos diversos grupos populacionais, em especial aqueles em situações vulneráveis e de insegurança alimentar e nutricional. É imprescindível que os Planos estaduais e municipais se atentem a esses aspectos,

haja vista que são eles que possuem contato direto com a realidade local. Para isso, o inciso frisa a incorporação de estratégias intersetoriais.

No caso do Município de Cascavel, no que se relaciona à análise de metas e às ações voltadas às demandas das populações, em especial aos grupos em situação de vulnerabilidade e INSAN, é possível observar que o Plano, em especial nos desafios 1 e 2, se atenta, de forma genérica, a apresentar metas e ações voltadas a esses grupos; quanto a considerar, especificamente, questões voltadas à diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e à equidade de gênero, a minoria das metas faz esta observância, porém, o tópico sobre as dimensões do DHAA tratará especificamente isto.

Por fim, o inciso VI estabelece que os Planos definam seus mecanismos de avaliação e monitoramento. Como a realização do DHAA é progressiva, o acompanhamento das políticas públicas propostas nos Planos é essencial para mensuração de seu progresso e eficácia e possíveis ajustes e alterações, além de contribuir para fortalecer informações na área (BRASIL, 2017). Sublinha-se que esse tema já foi anteriormente analisado, por isso, a opção de não ser analisado aqui novamente.

3.5.4 As dimensões do DHAA e o PLAMSAN/Cascavel 2019-2022

O quadro abaixo apresenta um panorama de como o PLAMSAN 2019-2022 de Cascavel-PR, por meio de seus desafios, contempla as diversas dimensões do DHAA. A escolha destas foi embasada no artigo “Direito Humano à Alimentação Adequada: Uma Visão Holística” (FONTOLAN; LIMA, 2021) que além de um respaldo bibliográfico, traz um embasamento jurídico do porquê tais dimensões fazem parte do DHAA. Ressalta-se que essas dimensões não são taxativas, mas, ao longo da pesquisa, apresentaram-se como demandas relevantes e atuais para a realização do DHAA.

A análise considerou os desafios, a partir das respectivas metas e ações propostas para a realização do DHAA ao longo do quadriênio. Cada número no quadro indica o desafio equivalente no PLAMSAN. Assim, se alguma meta ou suas respectivas ações contemplassem as dimensões propostas considerou-se que tal desafio abordou tal dimensão.

Os desafios do Plano são:

Continuação do Quadro 6 - As dimensões do DHAA e o PLAMSAN

Gênero	A desigualdade e discriminação de gênero levam a uma sistemática violação de direitos humanos. Mulheres e meninas estão entre os grupos mais vulneráveis a violação do DHAA. A ISAN destas está diretamente associada à de suas famílias.	X				X				
Informação	O direito à informação e o direito de livre escolha são premissas do DHAA. Saber em consiste uma alimentação adequada e o que se está comendo. Inclui a regulamentação da propaganda e rotulagem de alimentos.			X		X	X	X	X	X
Ambiental	Práticas alimentares que sejam ambientalmente sustentáveis. Inclui a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos ao longo dos sistemas alimentares.			X	X	X				X
Étnico-racial	A histórica discriminação e preconceito contra Povos indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e pessoas negras os colocam entre os grupos mais vulneráveis a ISAN. Promover a SAN inclui questões territoriais, culturais, o direito a autodeterminação e o combate ao racismo.									

Fonte: Dados do estudo, 2022

Todos os desafios do Plano contemplam, de algum modo, a dimensão fisiológica/nutricional. Pode-se dizer que o direito à alimentos seguros, saudáveis e adequados é a essência do DHAA. Assim, metas voltadas ao acesso a alimentos são de extrema importância, haja vista que uma vida livre da fome e da má-nutrição é dimensão de realização imediata do DHAA.

A insegurança alimentar e nutricional possui algumas peculiaridades, sendo a renda uma delas e talvez a mais impactante. Quanto mais baixas as faixas de renda das famílias, mais prejudicadas tendem a ficar a qualidade e quantidade de sua alimentação (FAO, 2014). De acordo com o próprio Plano, em agosto de 2019, o Município tinha 36.731 famílias cadastradas no Cadastro Único, número expressivo ao se considerar que são pessoas que podem estar em situação de violação do DHAA.

No que se refere ao acesso à alimentação por meio de renda, é possível observar no Desafio 1 o que o PLAMSAN/Cascavel apresenta metas voltadas a benefícios assistenciais – como o Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁴⁶ – e programas de transferência de renda e/ou assistenciais – como o Programa Bolsa Família. Porém, não há metas voltadas ao combate de desigualdades. Segundo

⁴⁶ O BPC está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei n.º 8.742/1993) e é a garantia às pessoas com deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais, que comprovem não terem condições de prover sua própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, de um salário-mínimo por mês (BRASIL, 1993).

Valente (2016), o combate à fome e à má nutrição perpassa pelo rompimento de uma abordagem fragmentada de políticas voltadas ao DHAA e pelo combate de suas determinantes sociais, políticas e econômicas; inclusive, a LOSAN afirma que a SAN abrange a geração de emprego e redistribuição de renda, (BRASIL, 2006).

No que diz respeito ao acesso direto à alimentos, é possível observar metas e ações voltadas à distribuição de refeições. Destaca-se, no Desafio 2, a ação para realizar cadastramento de famílias no Programa Estadual Leite das Crianças e, no Desafio 4, as metas voltadas à oferta de 800 refeições diárias pelo Restaurante Popular e de refeições em 100% das atividades coletivas realizadas nas unidades de Assistência Social.

No entanto, uma questão se coloca: o alimento, além de nutritivo, não deveria ser livre de resíduos de agrotóxicos? O Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) recomenda que, para uma alimentação adequada e saudável, sempre que possível, se dê preferência a alimentos orgânicos e de base agroecológica. No Desafio 3, há uma meta voltada à ampliação da compra de alimentos da agricultura familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) municipal para 60%⁴⁷, a qual não propõe a ampliação da compra de orgânicos/agroecológicos para o programa⁴⁸. As demais metas e ações do Plano não esclarecem se os alimentos destinados ao seu cumprimento provirão de um cultivo orgânico/agroecológico, que prioriza/incentiva a agricultura familiar local, ou um cultivo sem preocupação com esses parâmetros.

Quanto à dimensão cultural, nenhuma meta ou ação, de alguma forma, a contemplou. A dimensão cultural do DHAA está presente de diversas formas ao longo dos sistemas alimentares e, conforme a LOSAN e PNSAN, observar as diversidades culturais faz parte da realização da SAN (BRASIL, 2006, 2010). Deste modo, a inclusão, nos Planos de SAN, de políticas públicas que respeitem, protejam, promovam, provejam e informem sobre a dimensão cultural é muito importante.

Algumas questões podem ser levantadas no processo de elaboração do plano local como: quais são os hábitos alimentares da população? Existem

⁴⁷ Cabe destacar que esta meta do Desafio 3 se contradiz com a explanação apresentada na parte inicial do PLAMSAN destinada a informações sobre a Secretaria Municipal de Educação, que informa que “Setor de Merenda e Nutrição Escolar utiliza aproximadamente 70% dos recursos do PNAE para adquirir produtos da Agricultura Familiar” (CASCAVEL, [s. d.], p. 50).

⁴⁸ Quanto a merenda escolar, o plano possui metas voltadas a análise de resíduos de agrotóxicos em alimentos hortícolas, ao monitoramento da qualidade dos produtos da merenda e do leite (Desafio 4) e a supervisão das leis estaduais da Cantina Saudável.

alimentos ou comidas regionais? Quais são as festas e tradições? Quais povos e comunidades habitam nesta localidade? Existem práticas de produção tradicionais?

A homogeneização da alimentação pode afetar o consumo e o cultivo de alimentos regionais e o preparo de comidas tradicionais. Desse modo, não há como realizar plenamente a SAN e preservar/promover a Soberania Alimentar e Nutricional sem incluir os aspectos culturais envolvidos nos sistemas alimentares. No âmbito agrícola, preservar as sementes crioulas e incentivar as formas de cultivo tradicionais podem ser formas de promover o DHAA. É importante discutir e expor nas metas a preocupação sobre essa dimensão quanto aos alimentos destinados a políticas públicas, como os cardápios da merenda escolar, para que a cultura e a identidade alimentar local/regional sejam respeitadas e valorizadas.

De acordo com o PLAMSAN, no tópico 4.6, o município promove, no âmbito da alimentação escolar, concursos de receitas saudáveis com alimentos advindos da agricultura familiar, buscando valorizar “o trabalho das merendeiras que produzem receitas mais saudáveis e com maior qualidade, uma vez que são produtos orgânicos e garantem a SAN, respeitando a diversidade cultural” (CASCAVEL, [s. d.], p. 50). Essa informação demonstra um incentivo para que se promova a dimensão cultural do DHAA, porém, como não se encontra nas metas ou ações do Plano, não foi considerada para a análise.

Nesse contexto, observa-se que o PLAMSAM, no capítulo 04 (Secretarias municipais: desafios e ações), ao apresentar as ações já executadas/em execução das secretarias municipais, informa que o Restaurante Popular comercializa refeições “preponderantemente com produtos regionais” (CASCAVEL, [s. d.], p. 30). Como esta informação não se encontra nas metas e nas ações do Plano, as quais se restringiram a análise, tal dado não foi considerado para a dimensão cultural, porém cabe destacar que, no Desafio 4, há uma meta com objetivo de “Ofertar 800 refeições diárias pelo Restaurante Popular”, o que pode indicar um possível abarcamento desta dimensão do DHAA em outras políticas públicas do município. Contudo, não pode ser uma escusa para a não proposição de metas e ações voltadas a dimensão cultural do DHAA, pois estas demonstram o comprometimento do município ao apresentar como irá realizar o DHAA.

Quanto ao acesso à alimentos culturalmente adequados, levanta-se também a questão sobre aquelas pessoas com baixos níveis de renda, em especial as que recebem auxílios como BPC e Bolsa Família (pontos de diversas metas e ações do

plano), em especial porque baixos níveis de renda restringem as escolhas alimentares. Assim, diagnosticar quais alimentos essas pessoas têm acessado é fator relevante para a criação de metas voltadas ao respeito e à promoção de uma alimentação culturalmente adequada.

A dimensão gênero foi contemplada por duas metas: o desafio 1 propõe meta para acompanhar as condicionalidades de saúde dos beneficiários do BPC, tendo como ações a avaliação nutricional com prioridade para mulheres e gestantes e a oferta de serviços para realização de pré-natal. O Desafio 5 propõe meta para ampliar a participação de mulheres no PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) para no mínimo 30% do total de agricultores, tendo como ação o desenvolvimento de “ações de incentivo à participação das mulheres agricultoras, por meio de oficinas, palestras e cursos” (CASCAVEL, [s. d.], p. 69).

A promoção dos direitos humanos e do DHAA das mulheres, além de garantir a SAN dessas mulheres, também promove a de suas famílias. Assim, metas e ações voltadas a mulheres podem ser estratégicas nos municípios para a realização do DHAA. No caso de Cascavel, o atendimento a políticas voltadas a mulheres pode significar um grande avanço na garantia dos seus direitos

Os PLANSANs nacional e estadual podem ser usados como base para a criação dos planos municipais. No caso do nacional de 2016-2019, o Desafio 3 (Promover a produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, a estruturação da agricultura familiar e o fortalecimento de sistemas de produção de base agroecológica) apresenta tópico exclusivo para metas voltadas a mulheres agricultoras, que incluem desde metas voltadas à Assistência Técnica Rural exclusiva para mulheres e agroecologia a até a que está voltada à emissão de documentos.

A dimensão informação foi abarcada nos desafios 3, 5, 6, 7, 8 e 9 e é possível perceber que está contida em metas e ações que envolvem desde os produtores até os consumidores. Segundo a LOSAN a produção de conhecimento e o acesso à informação estão contidos no conceito de SAN (BRASIL, 2006). Machado (2017, p. 139) destaca que:

Espera-se que os planos de SAN reforcem a garantia de acesso universal à educação pública, ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de processos permanentes de educação alimentar e nutricional. Ainda assim, as metas dos planos de SAN devem valorizar a pesquisa e formação em SAN, contribuindo para a construção do conhecimento em SAN, como a

valorização da cultura alimentar, a sustentabilidade ambiental, a promoção de hábitos alimentares saudáveis, promoção da cidadania e participação social nas políticas de SAN.

Quanto ao PLAMSAN/Cascavel 2019-2022, é possível observar metas voltadas à educação e à formação em SAN, em especial no Desafio 6: “Promover a Educação Alimentar e Nutricional”, que destina todas as suas metas a esta dimensão.

Sobre a rotulagem de alimentos, o Desafio 5 dedica duas de suas metas: uma direcionada a aplicação da legislação vigente sobre rotulagem de alimentos embalados e processados e outra voltada ao monitoramento de rotulagem de produtos hortícolas.

Ao longo da análise das metas voltadas ao acesso à informação, evidenciou-se que algumas de suas ações não possuem público alvo específico; fato que pode ser aprimorado em Planos futuros para maior direcionamento e aplicabilidade das ações e monitoramento.

Ainda, na dimensão informação, mais especificamente quanto à construção de conhecimento, é possível observar uma meta relacionada à articulação de redes de pesquisa em alimentos (Desafio 3) e uma ação focada em “realizar antropometria (peso e altura) e coleta de informações sobre consumo alimentar dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) /população do município, para obter diagnóstico precoce dos possíveis desvios nutricionais” (Desafio 7) (CASCAVEL, [s. d.], p. 71).

Quanto à sustentabilidade ambiental atrelada à dimensão informação, cabe destacar que o plano traz uma meta específica sobre a redução do uso de agrotóxicos e a conscientização da população sobre os seus malefícios e também apresenta metas voltadas a preservação de recursos hídricos, coleta de material reciclado e recuperação de mata ciliar.

No que diz respeito à agricultura, nos Desafios 3 e 4, há uma preocupação do município em propor metas voltadas a produtores rurais, com ações abrangendo dias de campo, cursos, palestras, capacitações e assistência técnica. Inclusive, o Desafio 3 possui uma meta específica para ampliar o número de produtores orgânicos e/ou de base agroecológica para 20% e, para isso, apresenta uma ação cujo foco está em “qualificar os agricultores familiares no sistema de produção agroecológica por meio de cursos de manejo e orientações técnicas”. Percebe-se com isso, que embora o objetivo principal da meta seja a formação dos agricultores

familiares, ela reflete na realização do DHAA como um todo, ou seja, em todas as dimensões abordadas na pesquisa.

Dessa forma, metas voltadas à agricultura familiar e ao cultivo orgânico e agroecológico são fundamentais em planos de SAN, pois constituem a base dos sistemas alimentares e permitem um cultivo sustentável (ambiental, econômica, social e culturalmente), que busca respeitar as particularidades de cada região, envolvendo aspectos relacionados a como, o que e, para que finalidade se cultiva. Quando inseridos em circuitos curtos de comercialização, aumenta-se a aproximação do consumidor final com o agricultor, diminuindo a presença de intermediários, o que tende a gerar maior renda para os agricultores, propiciar alimentos com maior qualidade nutricional e permitir maior proximidade entre consumidor-alimento-natureza (LEÃO, 2013).

Nesse sentido, verificou-se que, em relação a cadeias curtas de comercialização⁴⁹, o PLAMSAN possui metas voltadas ao PNAE (Desafio 3) e Programa de Aquisição de Alimentos - PAA (Desafios 2 e 5); quanto a feiras locais⁵⁰, a única meta apresentada está no Desafio 5: “aplicar a legislação da área de alimentos, com foco nos aspectos sanitários e regulamentos de rotulagem de alimentos embalados e processados, incluindo os alimentos da agricultura familiar e feira do pequeno produtor”. Todavia, não apresenta meta ou ação voltada ao fortalecimento de feiras ou outros tipos de cadeias curtas.

A dimensão ambiental está presente nos desafios 3, 4, 5 e 8 e as ações voltadas a agroecologia e a produção de alimentos orgânicos também foram consideradas como parte desta dimensão. O plano possui metas diretamente voltadas ao monitoramento e redução do uso de agrotóxico no município, que são de grande importância considerando o perfil do município.

Em pesquisa realizada pela Secretaria de Estado da Saúde do Paraná, Superintendência de Vigilância em Saúde e Centro Estadual de Saúde do Trabalhador (2013), destacou-se que o consumo de agrotóxicos no Núcleo Regional

⁴⁹ Segundo o PLAMSAN (CASCAVEL, [s. d.], p. 25) a 4.ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Cascavel – PR, apresentou como proposta prioritária no Eixo 1 – Alimentação como Princípio de Existir” a “Criação de Mercado Municipal fomentando a Agricultura familiar, Cooperativas, Associações, e Organização de Feiras livres itinerante com horários diferenciados fortalecendo a Agricultura familiar, Cooperativas e Associações para ampliação e fortalecimento dos programas existentes que adquirem produtos da agricultura familiar (PAA, PNAE)”, porém não há nenhuma meta ou ação relacionada a este objetivo.

⁵⁰ O Plano (CASCAVEL, [s. d.]) informa que são realizadas no município a Feira do Pequeno Produtor Rural e Urbano de Cascavel, nas terças-feiras, quintas-feiras, sábados e domingos (99 bancas), e a Feira da Associação dos Moradores do Jardim Maria Luiza, nas quartas-feiras e sábados (08 bancas).

de Cascavel superava a 15 Kg/ha/ano. Esse uso indiscriminado de agrotóxicos apresenta riscos à saúde da população, inclusive, segundo Dutra e Ferreira (2017), altas nas taxas de malformações congênitas no município estão relacionadas ao alto consumo de agrotóxicos.

Repensar o atual modelo de desenvolvimento rural e buscar meios sustentáveis para a produção de alimentos é parte do conceito de SAN. A promoção da Agricultura Familiar, como já mencionado, é primordial para a preservação dos ecossistemas, pois, de acordo com a Organização Mundial da Saúde, atualmente, a agricultura global e os sistemas de produção de alimentos são responsáveis por um quarto das emissões globais de gases do efeito estufa e contribuem de forma significativa para a poluição do ar, sendo os principais responsáveis pela perda da natureza e biodiversidade. Além disso, o manejo das terras é o maior fator ambiental de novos surtos de doenças (WHO, 2021).

Também se destaca o Desafio 8, que além de ter suas metas e ações voltadas à preservação dos recursos hídricos, possui uma que é especificamente destinada aos resíduos sólidos – extremamente importante ao se considerar como parte da última etapa dos sistemas alimentares.

Quanto a dimensão ambiental, atrelada à dimensão cultural, destaca-se que no Desafio 3 há meta voltada a implementação de programa de produção de Ervas medicinais. Não obstante, constatou-se que não há meta ou ação dirigida ao incentivo ao consumo de frutas nativas ou Plantas Alimentícias não Convencionais – PANCS.

As PANCS são plantas que podem ser utilizadas na alimentação, mas que não são comercializadas em grande escala, inclusive, muitas vezes são desconhecidas. Essas plantas estão associadas à promoção da SAN, pois se enquadram na ideia de dietas saudáveis e sustentáveis e têm papel relevante na valorização da biodiversidade, da agricultura familiar e da cultura brasileira; também são uma forma de ampliação da oferta de alimentos nutritivos com baixo custo, de cultivo de alimentos com baixo impacto ambiental e, ainda, são uma alternativa para um comércio justo (RANIERI; BARRIOS, 2021; RODRIGUES *et al.*, 2021)

Por fim, quanto à dimensão étnico-racial, o Plano demonstrou uma fragilidade, pois nenhuma meta ou ação a contemplou. Não obstante o Desafio 2, “combater a insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos – agricultores familiares, indígenas, Povos

e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural” possua em seu título direta relação com esta dimensão, nas metas e ações ele acaba por não relacioná-las a esses grupos, de modo que elas se restringem ao combate da ISAN. Assim, justifica-se o porquê a pesquisa considerou que este desafio não contempla a dimensão étnica/racial.

Destaca-se que embora o Desafio 2 seja uma proposta do governo federal, ela é replicável e adaptável a realidades locais. A desigualdade, a insegurança alimentar e nutricional e a violação histórica de direitos de pessoas negras e de povos e comunidades tradicionais os colocam em uma posição de fragilidade de direitos; para lhes garantir equidade, ações voltadas à garantia da dignidade humana e promotoras de suas tradições devem ser centrais na política de SAN. O mapeamento e o diagnóstico destes povos no município são essenciais para que metas e ações possam ser propostas.

De acordo com o Censo Demográfico, realizado em 2010, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), o número de residentes do município que se consideravam pretos ou pardos, era 82.542, ou seja, 28,84% dos habitantes; número considerável, no que diz respeito à importância de serem público alvo de políticas públicas.

Diante desta análise, observa-se que as dimensões conversam – e precisam conversar - entre si. Além disso, foi possível observar que uma meta, muitas vezes, abrangia mais de uma dimensão, todavia, a ausência de metas e ações voltadas às questões culturais, raciais e étnicas foi uma lacuna em todos os desafios do PLAMSAN/Cascavel 2019-2022. A presença destas dimensões em metas e ações no Plano é primordial para que o Município cumpra o que está previsto na LOSAN e PNSAN. Cabe ressaltar que essas dimensões são dever do Estado e é no Plano de SAN que o Poder Público se compromete e demonstra sua preocupação e responsabilidade na realização do DHAA.

Volta-se a ressaltar a importância do diagnóstico de SAN (no seu mais amplo conceito definido na LOSAN) para que estas dimensões do DHAA, e outras, possam ser contempladas de acordo com a realidade e necessidade do município.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O município de Cascavel ao propor um plano de SAN diante do contexto nacional de desmonte de políticas públicas de SAN demonstra sua responsabilidade em cumprir sua obrigação de realizar o DHAA. Embora o estado do Paraná mantenha sua atuação para promover a SAN, a falta de atuação do governo federal trouxe um descompasso na continuidade do SISAN tanto no que tange a diretrizes quanto na continuidade de programas federais e repasses financeiros.

Assim, o compromisso em dar continuidade à estrutura do SISAN e elaborar o PLAMSAN 2019-2022, ainda que tardiamente divulgado, permite uma articulação municipal em prol do DHAA. O envolvimento da sociedade, das secretarias, do CONSEA e da CAISAN demonstrou a participação social e a intersetorialidade na elaboração do Plano.

No que concerne à estrutura do Plano, foi possível verificar que o Plano segue, ainda que parcialmente, a estrutura artigo do 7º da Resolução n.º 9/2014 da CAISAN e as normativas do artigo 19 do Decreto 7.272/2010. Não obstante, uma grande fragilidade observada foi a ausência da contextualização/diagnóstico de SAN, que é essencial para se compreenda a realidade do município e as violações ao DHAA e, a partir disso, sejam elaboradas as metas e as ações de forma mais assertiva. Além disso, o diagnóstico de SAN permite a população uma maior compreensão do Plano e, conseqüentemente, participação no monitoramento.

Quanto ao abarcamento do conteúdo do DHAA, por meio das metas e ações propostas, a análise demonstrou que o Plano se preocupa com as dimensões fisiológica/nutricional, informação, ambiental e gênero, contudo, também apresentou algumas fragilidades que podem ser trabalhadas para a realização do novo plano como a dimensão étnico-racial e cultural.

Com este estudo foi possível perceber que, talvez, a dimensão cultural seja trabalhada de alguma forma em algumas políticas do município, como na merenda escolar e no Restaurante Popular, porém, quando se analisa estritamente as metas e ações, esta dimensão não é encontrada. Destaca-se a importância deste tipo de conteúdo estar presente nas metas e ações, pois são os alvos a serem alcançados e dão mais acesso e transparência ao que o município pretende executar e, ainda, oferecem a possibilidade dos gestores e comunidade melhorarem o que já está sendo trabalhado.

A forma de desenvolvimento rural predominante no município é um aspecto que traz preocupações e questionamentos, pois interfere diretamente no entendimento de SAN trazido pela LOSAN, que preconiza que o DHAA consiste em práticas alimentares sustentáveis — ambiental, cultural, econômica e socialmente. O modelo hegemônico de produção é uma ameaça constante ao DHAA; baseado no monocultivo e, em grande parte, na produção de *commodities*, dependente de transgênicos, agrotóxicos e fertilizantes, destinados em grande parte a exportação.

A insustentabilidade desse sistema tem sido apontada por pesquisadores como geradora de problemas de saúde, mudanças climáticas, fome, conflitos fundiários, alimentos contaminados, concentração de riqueza, pobreza no campo, desmatamento, degradação da biodiversidade, entre outros malefícios que precisam levar a sociedade a repensar seu modelo de desenvolvimento.

O conceito de SAN trazido pela LOSAN se atém à produção sustentável e à ampliação das condições de acesso a alimentos por meio da agricultura familiar e tradicional. As diretrizes da PNASAN também reforçam o compromisso do Estado com sistemas alimentares sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica. Estes modelos cultivam/produzem de forma local e “artesanal” e permitem a valorização da cultura local tanto na forma como se cultiva/produz quanto nos alimentos que se cultiva/produz, respeitando as peculiaridades culturais e os ecossistemas locais. O maior contato entre agricultor e consumidor propicia uma maior conexão com alimento e insere o consumidor nos sistemas alimentares de forma mais consciente e responsável.

A partir do momento em que o Estado se compromete a realizar o DHAA, questões políticas e econômicas não devem se sobrepôr ao direito das pessoas a uma vida digna. Assim, políticas públicas devem se ater a todos os determinantes, sociais, políticos e econômicos da fome e da má-nutrição.

Embora o estudo tenha se restringido a análise de dados secundários, o que não permite fazer comparativos entre como tem sido a execução prática do Plano e a realidade do município “fora do papel”, é importante perceber que ele é a primeira impressão, em especial para os cidadãos, que se tem sobre a disposição do município em realizar o DHAA. Além disso, seus dados são utilizados para prestação de contas nas esferas estadual, federal e internacional.

Não obstante as articulações nacionais e internacionais sejam de extrema importância, é fundamental que haja uma organização municipal para realizar a

SAN. Promover a SAN é promover cidades mais sustentáveis, resilientes, menos desiguais, que geram saúde e bem-estar para os seus habitantes. Ou seja, é preciso implementação de ações estratégicas rumo a uma nova forma de desenvolvimento, o que vai ao encontro da proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pela Organização das Nações Unidas.

3.7 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BELIK, Walter. Transformações na sociedade e dinâmica na abordagem de segurança alimentar e nutricional. *In*: ROSANELI, Caroline Filla (org.). **Fomes Contemporâneas**. Curitiba: PUCPRESS, 2020. p. 65–78. *E-book*. Disponível em: <https://pucpress.pucpr.br/index.php/pucpress/catalog/download/205/284/1103-1?inline=1>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República: [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN**. [S. l.]: Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/caderno1_sisan.pdf. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Guia Alimentar para a População Brasileira Guia Alimentar para a População Brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. ISSN 0100-3674. *E-book*.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República: [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República: [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. **Orienta Plansan: curso de orientações para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional.** Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2017. Disponível em: http://redesans.com.br/rede/wp-content/uploads/2020/01/Orienta-Plansan_FINAL.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

BURITY, Valéria *et al.* **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília, DF: ABRANDH, 2010. Disponível em: http://www.actuarcd.org/uploads/5/6/8/7/5687387/dhaa_no_contexto_da_san.pdf. Acesso em: 17 set. 2017.

BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MALUF, Renato (coords). **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Série Relatórios Técnicos 3.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2006. Disponível em: <https://ceresan.net.br/wp-content/uploads/2016/docs/relatoriotecnico3.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

CASCAVEL. **Decreto n.º 15.803 de 27 de novembro de 2020.** Dispõe sobre o lançamento oficial do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Cascavel - COMSEA - Cascavel - Paraná. Cascavel - PR: 2020. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/subportal/secretaria-municipal-de-saude/pagina/atende.php?rot=1&aca=571&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1633099696762&file=08B8DE043CE46930FB8D7F442766C230B43D300D&sistema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 1 out. 2021.

CASCAVEL. **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional 2019 - 2022.** Cascavel: COMSEA, [2020?]. Disponível em: <https://cascavel.atende.net/atende.php?rot=1&aca=571&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1620050732415&file=72610792883BE2F0E68711601F11D6BD8CEB40FE&sistema=WPO&classe=UploadMidia>. Acesso em: 8 mar. 2021.

DE CASTRO, Josué. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço).** 10. ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé, 1964.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos -. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos - Salário mínimo nominal e necessário.** [S. l.]: DIEESE, 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 16 ago. 2021.

DUTRA, Lidiane Silva; FERREIRA, Aldo Pacheco. Associação entre malformações

congênitas e a utilização de agrotóxicos em monoculturas no Paraná, Brasil. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 241–253, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042017000600241&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 9 out. 2019.

FAO. **O estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional. Relatório 2014**. [S. l.]: FAO, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1413-81232009011000001>. Acesso em: 23 set. 2021.

FAO *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 19 jan. 2021.

IBGE. **PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões | Agência de Notícias | IBGE**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>. Acesso em: 16 ago. 2021.

IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA. Censo Demográfico 2010: População residente por sexo, situação de domicílio e cor ou raça - Resultados Preliminares do Universo**. [S. l.: s. n.], 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3145#/n6/4104808/v/all/p/all/c2/0/c1/0/c86/all/d/v10000932/v,p+c2+c1,t+c86/resultado>. Acesso em: 21 jan. 2022.

LEÃO, Marília (org.). **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

MACHADO, Mick Lennon. **Avaliação do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina**. 2017. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/182908>. Acesso em: 26 ago. 2021.

MACHADO, Neila Maria Viçosa; MACHADO, Mick Lennon. **Alterações nas legislações do SISAN e seus impactos sobre a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional**. Florianópolis: TearSAN, 2021. Disponível em: <https://tearsan.ufsc.br/submenu/cartas-e-manifestos>. Acesso em: 23 set. 2021.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Comida e aspectos simbólicos na perspectiva de políticas públicas para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. 1–10, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8658090>. Acesso em: 30 jul. 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAHAL, Lilian dos Santos; GENTIL, Patrícia Chaves; MAGALHÃES, Élcio de Souza.

A política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *In*: PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela (org.). **Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020. p. 17–26. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211291>. Acesso em: 31 jul. 2020.

RANIERI, Guilherme Reis; BARRIOS, Weruska Davi. Hortaliças tradicionais, Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANC), Alimentos da biodiversidade. *In*: SLATER, Betzabeth; BARRIOS, Weruska Davi (org.). **PANC - Hortaliças Tradicionais e Técnicas Culinárias na Nutrição Hospitalar**. São Paulo: edição do autor, 2021. p. 30–42. *E-book*. Disponível em: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdHp_pQzghtOOGOdI4-gKL6IDcvorwBjcgTStTCKI8SCK5wjA/viewform. Acesso em: 17 jan. 2022.

REDE PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança alimentar e Nutricional – Rede. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. [S. l.]: Rede PENSSAN, 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em: 31 out. 2021.

RODRIGUES, Audrey *et al.* Educação Alimentar e Nutricional no ambiente hospitalar. *In*: SLATER, Betzabeth; BARRIOS, Weruska Davi (org.). **PANC - Hortaliças Tradicionais e Técnicas Culinárias na Nutrição Hospitalar**. São Paulo: edição do autor, 2021. p. 59–82. *E-book*. Disponível em: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdHp_pQzghtOOGOdI4-gKL6IDcvorwBjcgTStTCKI8SCK5wjA/viewform. Acesso em: 17 jan. 2022.

SEAB; CAISAN-PR. **II Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019**. Curitiba: [s. n.], 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO PARANÁ; SUPERINTENDÊNCIA DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE; CENTRO ESTADUAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR. **Protocolo de avaliação das intoxicações crônicas por agrotóxicos**. Curitiba: Secretaria de Estado da Saúde do Paraná; Superintendência de Vigilância em Saúde; Centro Estadual de Saúde do Trabalhador, 2013. Disponível em: http://www.abrasco.org.br/UserFiles/Image/PDF/protocolo_avaliacao_intoxicacao_agrotoxico.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck (org.). Rumo à Realização Plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. **FIAN Brasil**, Brasília, DF, 2016. Disponível em: www.fianbrasil.org.br. Acesso em: 2 dez. 2021.

WHO. **COP26 Special Report on Climate Change and Health. The Health Argument for Climate Action**. Geneva: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/cop26-special-report>. Acesso em: 13 out. 2021.

CONCLUSÕES GERAIS FINAIS

O DHAA é fruto de uma luta histórica pela vida digna e por uma cultura de direitos humanos e democracia. No Brasil, as mobilizações sociais para sua garantia e realização são antigas e trouxeram muitos frutos, em especial a sua positivação como direito social em 2010. O compromisso assumido pelo Governo em respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar este direito o levou a criar o SISAN, sistema intersetorial que uniu governo e sociedade para o enfrentamento da fome e da má-nutrição. Assim, o Brasil chegou ao patamar de exemplo mundial na luta contra fome e também na garantia a uma alimentação adequada.

A revisão de literatura, documental e legislativa permitiu um maior entendimento quanto ao que compreende o DHAA e a importância da garantia de outros direitos para a sua realização. A definição do conceito de SAN, trazida em especial pela legislação brasileira, demonstra a necessidade de uma visão holística para a realização do DHAA e voltada à sustentabilidade dos sistemas alimentares.

Na contemporaneidade, o maior desafio que o país enfrenta é a insegurança alimentar e nutricional, posto que a fome é uma raiz que escancara a histórica desigualdade da sociedade brasileira e que nunca será resolvida enquanto for tratada como problema passível de caridade, de favor, de mero assistencialismo.

Não há como insistir em um modelo fadado à falência, é preciso um novo caminho de desenvolvimento baseado na solidariedade, igualdade, fraternidade, que enxerga o ser humano na sua integralidade. O desafio de realizar o DHAA traz nitidamente a interdependência dos direitos humanos ao entender que não há vida digna sem moradia adequada, sem educação, sem trabalho, sem terra e recursos para plantar, sem ambiente ecologicamente equilibrado. Tratar sobre o DHAA é reforçar e lutar por todos estes direitos, pois o combate das desigualdades presentes na sociedade é chave para mudar a realidade de milhares de famílias brasileiras.

Além de superar a fome e a má nutrição, o DHAA visa a garantir uma alimentação adequada, saudável, sustentável e justa, que distribua riquezas, preserve a natureza e cuide das pessoas. Garantir a existência dos seres humanos e da humanidade perpassa a forma como se lida com a comida, haja vista que o comer não se resume a saciar necessidades biológicas, mas envolve aspectos sociais e espirituais. Além disso, comida não é mercadoria, é remédio para o corpo e

para a alma, é sabor, é alegria, é partilha, é memória e é afeto. Comer, partilhar refeições, celebrar a vida ao redor da mesa, não pode ser um privilégio, pois faz parte do que nos torna humanos.

Comer também reflete diretamente na forma como lidamos com a natureza, pois o aquecimento global está estreitamente relacionado aos sistemas alimentares. A emissão de gases poluentes, o desmatamento, a perda da biodiversidade, os maus tratos a animais, o empobrecimento dos solos e a sua contaminação por agrotóxicos – bem como da água e do ar – são realidades que trazem diariamente consequências às pessoas, seja por meio do alimento que consomem, da água que bebem, do ar que respiram.

Não se pode normalizar um sistema em que poucos ganham às custas da exploração de muitos. O êxodo rural, os conflitos fundiários, a pobreza rural e as condições precárias de trabalho também são reflexos destes sistemas.

Todas essas consequências do sistema agroalimentar hegemônico acabam recaindo, principalmente em grupos vulneráveis, em especial em mulheres, negros e povos e comunidades tradicionais. Além disso, a distorção e manipulação do que é saudável também ameaça a alimentação das pessoas. A cultura alimentar de um país de proporções continentais, rico em biodiversidade, é esvaziada por uma indústria que oferece alimentos de baixa qualidade nutricional, inclusive, mascarando-os como saudáveis e sustentáveis. Muitas vezes, não há escolha, alimentos ultraprocessados fazem parte das dietas de família que não possuem condições de arcar com dietas mais saudáveis. Mas também há a falta de informação; a falta de um processo reflexivo sobre o que se come leva as pessoas a escolhas alimentares ruins — para elas, para a natureza e para o próximo.

Rever o modelo atual de produção de alimentos perpassa escolhas individuais e coletivas. No que concerne ao Estado, respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA é um dever. Suas ações devem ir ao encontro daquilo que preconiza esse direito. Assim, quando se analisa todos os retrocessos do Brasil, nos últimos anos, no que diz respeito à realização da Segurança e da Soberania Alimentar, cabe lembrar que a alimentação adequada é um direito e não pode ser uma política de governo, mas de Estado!

O apoio governamental à agricultura familiar orgânica/ agroecológica é demanda urgente, pois gera renda, emprego, qualidade de vida ao agricultor, produz

alimentos com diversidade, qualidade, com respeito às práticas culturais regionais e preserva a natureza. Ou seja, são sistemas que tem a sustentabilidade — econômica, social, cultural e ambiental — como princípio.

No que concerne à resposta à pergunta do estudo — como o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do Município de Cascavel-Paraná se conecta com o DHAA e sua estrutura no país? — verificou-se que o município de Cascavel – Paraná, mesmo diante de um cenário nacional desfavorável, manteve a estrutura do SISAN em funcionamento e conseguiu propor um Plano de SAN. Não obstante, o Plano apresenta fragilidades, tanto em sua estrutura como conteúdo, mas demonstra o compromisso do município em cumprir sua obrigação constitucional de realizar o DHAA.

A pluralidade do DHAA impõe ao município desafios para serem enfrentados, como a elaboração de políticas públicas voltadas a mulheres e pessoas negras e metas voltadas a aspectos culturais do DHAA. Embora o Plano apresente metas voltadas ao cultivo de alimentos orgânicos/agroecológicos, a valorização da agricultura familiar orgânica/agroecológica é fundamental considerando o perfil do município.

Por fim, inserir nos municípios uma cultura de direitos humanos, em especial de promoção do DHAA é primordial para que haja cidades sustentáveis, justas e resilientes. As pressões do capital não podem se sobrepor aos danos irreparáveis à vida no planeta. Viver bem, com qualidade e dignidade é direito de todos e a sustentabilidade é o único caminho que viabiliza isso.

REFERÊNCIAS DA INTRODUÇÃO GERAL DA DISSERTAÇÃO

DE CASTRO, Josué. **Geografia da fome (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares Achiamé, 1964.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos -. **Pesquisa nacional da Cesta Básica de Alimentos - Salário mínimo nominal e necessário**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 16 ago. 2021.

FAO *et al.* **The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Roma: FAO, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 19 jan. 2021.

IBGE. **PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões | Agência de Notícias | IBGE**. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>. Acesso em: 16 ago. 2021.

OLIVEIRA, Anelise Rizzolo de. Comida e aspectos simbólicos na perspectiva de políticas públicas para o cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. 1–10, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8658090>. Acesso em: 30 jul. 2021.

REDE PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança alimentar e Nutricional – Rede. **VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. [S. l.]: Rede PENSAAN, 2021.