
Alimentação

adequada como

Direito Humano:

a contribuição do

SIMSAN em

Imperatriz-MA

Lidianne Lopes



AYA EDITORA

2024

Lidiane Kelly Nascimento Rodrigues de Aguiar Lopes

**Alimentação adequada como Direito
Humano: a contribuição do SIMSAN em
Imperatriz-MA**

**Ponta Grossa
2024**

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autora

Prof.ª Dr.ª Lidianne Kelly Nascimento
Rodrigues de Aguiar Lopes

Capa

AYA Editora©

Revisão

A Autora

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva

Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza

Centro Universitário Santa Amélia

Prof.ª Dr.ª Andréa Haddad Barbosa

Universidade Estadual de Londrina

Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos

Instituto Federal do Amapá

Prof.º Dr. Carlos López Noriega

Universidade São Judas Tadeu e Lab. Biomecatrônica - Poli - USP

Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva

Centro Universitário FACEX

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chirolí

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis

Universidade do Estado de Minas Gerais

Prof.ª Ma. Denise Pereira

Faculdade Sudoeste – FASU

Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig

Universidade Federal do Paraná

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos

Universidade Federal do Amapá

Prof.º Dr. Fabio José Antonio da Silva

Universidade Estadual de Londrina

Prof.º Dr. Gilberto Zammar

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano, IF Baiano - Campus Valença

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza

Universidade Federal de Sergipe

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso

Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão

Faculdade Santa Helena

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior

Universidade Federal de Roraima

Prof.º Me. Jorge Soistak

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Ceará, Campus Ubajara

Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti

Universidade Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim

Faculdade Sagrada Família e Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.ª Ma. Lucimara Glap

Faculdade Santana

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho

Universidade Federal Rural de Pernambuco

Prof.º Me. Luiz Henrique Domingues

Universidade Norte do Paraná

Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa

Instituto de Tecnologia e Pesquisa, ITP

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes

Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda

Universidade Estadual de Ponta Grossa

Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes

*Universidade Federal Rural da Amazônia, Campus
Pauapebas*

Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira

Instituto Federal do Acre

Prof.ª Dr.ª Rosângela de França Bail

Centro de Ensino Superior dos Campos Gerais

Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens

Faculdade Sagrada Família

Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares

Universidade Federal do Piauí

Prof.ª Dr.ª Silvia Aparecida Medeiros

Rodrigues

Faculdade Sagrada Família

Prof.ª Dr.ª Silvia Gaia

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda

Santos

Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues

Instituto Federal de Santa Catarina

© 2024 - AYA Editora - O conteúdo deste livro foi enviado pela autora para publicação de acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição *Creative Commons* 4.0 Internacional (CC BY 4.0). Este livro, incluindo todas as ilustrações, informações e opiniões nele contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva da autora. A autora detém total responsabilidade pelo conteúdo apresentado, o qual reflete única e inteiramente a sua perspectiva e interpretação pessoal. É importante salientar que o conteúdo deste livro não representa, necessariamente, a visão ou opinião da editora. A função da editora foi estritamente técnica, limitando-se ao serviço de diagramação e registro da obra, sem qualquer influência sobre o conteúdo apresentado ou opiniões expressas. Portanto, quaisquer questionamentos, interpretações ou inferências decorrentes do conteúdo deste livro devem ser direcionados exclusivamente à autora.

L8641 Lopes, Lidianne Kelly Nascimento Rodrigues de Aguiar

Alimentação adequada como direito humano: a contribuição do SIMSAN em Imperatriz-MA [recurso eletrônico]. / Lidianne Kelly Nascimento Rodrigues de Aguiar Lopes. -- Ponta Grossa: Aya, 2024. 124 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-491-7

DOI: 10.47573/aya.5379.1.254

1. Direito à alimentação – Brasil. 2. Direitos humanos – Brasil. 3. Abastecimento de alimentos - Política governamental – Brasil. 4. Política alimentar - Brasil. 5. Abastecimento de alimentos - Política governamental - Imperatriz (MA). I. Título

CDD: 363.80981

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

**International Scientific Journals Publicações
de Periódicos e Editora LTDA**

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, por ter colocado pessoas tão especiais em meu caminho e por permitir que eu galgasse um sonho que outrora era tão distante.

Às minhas filhas, Maria Helena e Maria Eduarda por serem meu alicerce.

Ao meu amado esposo Eduardo André pelo apoio incondicional, confiança e, principalmente por acreditar na realização desse projeto. Sem você, eu não conseguiria.

Aos meus pais, Selemias e Gilza por todo apoio, ajuda, suporte e, principalmente amor!

Aos meus irmãos, Alexandre, Letícia e Henrique, presentes de Deus em minha vida.

Aos meus avós, Izaías e Decy e Raimundo e Aldeniza, por todo apoio e incentivo, desde sempre e para sempre.

Ao meu tio Gilvan Cortês, por ser minha fonte inspiradora e meu exemplo.

Às minhas primas, em especial, Marisa, Gabriela, Bianca, Mayara, Diana, por entenderem minha ausência e mesmo assim manifestarem apoio e incentivo nos momentos difíceis desta jornada.

Agradeço imensamente à Verônica Pereira da Silva que cuida tão bem de mim, desde o ano de 1997. Pessoa do bem, que faz o bem e que transborda amor! Obrigada, Verinha, te amo!

À Madalena Aleixo, meu suporte, pessoa que Deus colocou na minha vida para desempenhar a missão na terra de cuidar das nossas Marias, meu muito obrigada, Mada!

Aos meus sogros, Eduardo Farinha e Odete Lopes, pessoas de extrema importância e influência na minha vida e na vida das minhas filhas. Meu muito obrigada!

Às minhas cunhadas, Andréa que acompanha minha rotina de estudos desde a graduação e Cláudia, pessoa na qual tem toda minha admiração. Não poderia esquecer dos meus cunhados Márcio e Bruno, pessoas extremamente necessárias na minha família.

Ao meu sobrinho João Eduardo, minhas sobrinhas Júlia e Cecília e à minha afilhada Ana Luiza, por refletirem a esperança de um futuro melhor!

Ao meu amigo Marivaldo Fagundes que, além de amigo é quem cuida da minha casa, da

nossa alimentação e a quem eu devo muito. Obrigada!

À Família Mendes, em especial, Valdete, Vilânia, Verânia, Jennyfer, por todo suporte em Brasília e por não me abandonarem nessa jornada.

Aos amigos do Mestrado, que denominamos “Nós que somos de longe”, em especial Paula, Anderson Brasil, Gustavo, Rafaela Bergh e Adriano Remor, por tornar a estadia na cidade maravilhosa, mais maravilhosa e por todo aprendizado ao longo dessa jornada.

À Professora Fernanda Duarte, inicialmente escolhida como minha orientadora e, com humildade e acerto, confiou a direção desta pesquisa ao Professor Doutor Carlos Alberto, meu Orientador.

Não encontro palavras para agradecer ao meu Orientador Professor Carlos Alberto, mas, sei uma que o define bem: coragem! Quão corajoso és! Aceitar este desafio ultrapassando os limites geográficos (você no Rio de Janeiro e eu no Maranhão), utilizando a tecnologia sempre como um instrumento facilitador de troca de ideias, sugestões, pensamentos e, principalmente, apoio. Confesso! Não é para “qualquer um”. Um fato curioso sobre mim cai bem neste agradecimento. Sou a primogênita dos três filhos dos meus Pais, também sou a sobrinha mais velha e a neta mais velha, tanto da família paterna quanto da família materna. Fui a primeira a ter Curso superior, a primeira Advogada, a primeira a ter uma especialização. E por que estou dizendo isto agora? Porque também tenho a honra de ser a primeira Orientanda do Professor Doutor Carlos Alberto nesta Instituição.

O que quero frisar neste momento é que a orientação do Professor Doutor Carlos Alberto foi fundamental neste processo de construção do conhecimento. Através de seus ensinamentos aprendi a amar Políticas Públicas, passando a entender seu papel dentro de uma sociedade tão desigual quanto a nossa. Que felicidade poder compartilhar contigo este projeto! Que felicidade em ser sua primeira Orientanda! Quanta responsabilidade!

Ademais, não posso pensar em agradecimentos sem mencionar o Professor Doutor Rafael Iorio que também fez parte da minha qualificação e que de pronto autorizou a mudança de Orientação. E, ao Professor Doutor Vicente de Paulo Barretto que conseguiu fazer com que eu elaborasse um artigo científico sobre a alimentação numa perspectiva filosófica. Experiência fantástica! Consegui publicar este artigo e agradeço imensamente a contribuição filosófica na

construção da presente pesquisa.

Não posso deixar de mencionar o Professor Doutor André Augusto Pereira Brandão por aceitar o convite e avaliar este trabalho. Sei que suas observações serão fundamentais para o enriquecimento desta pesquisa.

Agradeço igualmente aos demais membros do corpo Docente da UNESA/RJ.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
INTRODUÇÃO	12
DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	19
<i>Perspectiva histórica dos Direitos Humanos: noções gerais.....</i>	<i>19</i>
<i>A alimentação como um direito fundamental social </i>	<i>28</i>
<i>A Alimentação como um direito: das primeiras Constituições até a Constituição Federal de 1988 </i>	<i>31</i>
O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	47
<i>A importância de Josué de Castro no combate à fome e à desnutrição</i>	<i>47</i>
<i>Políticas públicas: breves considerações</i>	<i>50</i>
<i>A formulação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN como instrumento de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil....</i>	<i>58</i>
<i>Análise do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN</i>	<i>70</i>
O SISTEMA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ - MARANHÃO	76
<i>A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Maranhão: breves considerações.....</i>	<i>76</i>

Características Socioeconômicas de Imperatriz – Maranhão	83
Implementação e consolidação Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e dos seus componentes no município de Imperatriz - Maranhão	84
Programas de Políticas públicas como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação adequada no Município de Imperatriz – Maranhão?	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS.....	114
SOBRE A AUTORA	119
ÍNDICE REMISSIVO	120

APRESENTAÇÃO

Esta pesquisa discute e contempla a análise da eficácia ou ineficácia dos programas sociais alimentares no município de Imperatriz – Ma, tendo como objeto de análise, o Banco de Alimentos e o Restaurante Popular. Para isso, traçou-se uma trajetória do Direito Humano à Alimentação Adequada, inicialmente pautada na perspectiva histórica dos Direitos Humanos, analisando especificamente o papel fundamental da Organização das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além do Pacto de San Salvador e Declaração de Roma no processo de construção da alimentação como um direito humano no Brasil. Posteriormente a análise se pauta na legislação nacional, embora sejam utilizados a doutrina de Carlos Santiago Nino e Roberty Alexy como autores basilares quando da análise do Direito Humano. A partir das reflexões relacionadas ao Direito Humano à Alimentação Adequada, discute-se igualmente a trajetória da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, notadamente a trajetória dos instrumentos de garantia à uma alimentação adequada, sendo importante a análise das políticas públicas de combate à fome no Brasil. No que concerne ao Município de Imperatriz – Ma, buscou-se inicialmente a análise do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN que estabelece Metas a serem alcançadas pelos Estados e Municípios brasileiros. A partir da análise das Metas constante do II PLANSAN é que se desenvolveu a presente pesquisa. Desta forma, restou necessário a investigação do processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de Imperatriz – Ma, bem como a análise de 2 (dois) Programas sociais de políticas públicas de combate à fome, em âmbito municipal, quais sejam, Restaurante Popular e Banco de Alimentos, visando demonstrar através desses programas a importância da atuação do SIMSAN em âmbito municipal quando se trata de combate à fome. Para tanto, a pesquisa foi pautada na análise de leis e doutrinas, tanto na perspectiva do direito internacional quanto no direito brasileiro, a fim de demonstrar a importância do Direito Humano à Alimentação Adequada, também na perspectiva jurídica.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

Na graduação tive a honra de ter Docentes maravilhosos, mas, um deles se destacou quando apresentou a mim Paulo Freire, que diz o seguinte: “A alegria não chega apenas no encontro do achado, mas faz parte do processo da busca. E ensinar e aprender não pode dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria” (FREIRE, 2002). Escrever esta dissertação têm sido uma alegria constante, principalmente porque o processo de busca da produção de conhecimento não se esgota nestas páginas. O percurso traçado nesta dissertação faz com que o Direito Humano à Alimentação Adequada mostre sua beleza e alegria que ultrapassa os limites do seu conceito, principalmente quando a alegria está pautada em um processo constante de sua reformulação, ou seja, em um campo de conhecimento inesgotável.

Nesta dissertação, vinculada ao *Direito Público e Evolução Social*, cuja linha de pesquisa é *Novos Direitos e Direitos Fundamentais*, do Programa de pós-graduação *strictu sensu* da Universidade Estácio de Sá, busca-se, precipuamente, inovar. Inovar no sentido de trazer para o campo jurídico a discussão de um tema amplamente debatido na Nutrição, tornando-se fundamental a interdisciplinaridade para o desenvolvimento desta pesquisa, na medida em que a abordagem inicial se dará na perspectiva histórica do Direito Humano à Alimentação Adequada e seu reflexo no processo de inserção na Segurança Alimentar e Nutricional – SAN no Brasil, principalmente quando se desenha as políticas públicas de combate à fome a partir dessa abordagem conceitual, com a finalidade primordial de solidificar o direito fundamental social à alimentação adequada.

O que se pretende analisar na presente pesquisa, é o processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Imperatriz – Ma, tendo como arcabouço legislativo, a legislação internacional, especificamente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC que prevê expressamente a alimentação como um Direito Humano.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC de 1966, previu a proteção contra a fome e determinou que os Estados Partes que confirmassem o Pacto reconheceriam o direito de todas as pessoas a um nível de vida

suficiente para si e para as suas famílias, incluindo a alimentação. E mais, o Pacto afirma que o Direito à Alimentação Adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana, sendo indispensável para a realização de outros direitos humanos. Ou seja, têm-se como marco legal do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional, o PIDESC. Ao passo que, em âmbito nacional, a pesquisa está pautada na Constituição Federal de 1988, no art.6º e na Lei nº 11.346/2006 que trata da Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN.

O Brasil ratificou tardiamente o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, que só ocorreu através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Nesse contexto, a FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, juntamente com a Organização Mundial da Saúde – OMS, estabeleceram que, para que um adulto seja considerado bem nutrido, sendo necessário que o mesmo tenha uma ingestão calórica diária de 2.500 kcal. Apesar desse entendimento, o Direito Humano à Alimentação Adequada não pode ser entendido somente no aspecto de ingestão calórica diária.

A alimentação adequada é fundamental na qualidade de vida e tem como base a dignidade da pessoa humana. Contrapondo o Direito Humano à Alimentação Adequada, temos a fome, a desnutrição, a má qualidade dos alimentos oferecidos para a população vulnerável, como também temos o excesso alimentar, refletindo a necessidade não só da garantia de uma alimentação equilibrada, saudável, como também na garantia de uma alimentação adequada. Nesta oportunidade, cabe salientar que os aspectos que serão analisados na presente pesquisa, envolvem as políticas públicas sociais para garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada na realidade populacional do município de Imperatriz - Ma, e não a qualidade/adequação da alimentação fornecida.

Nesse contexto, é necessário afirmar ainda na perspectiva da legislação internacional, que o Protocolo de San Salvador e a Declaração de Roma asseguram, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o reconhecimento e a proteção do direito à alimentação, sendo que, em 1996, aconteceu em Roma, Itália, a Cúpula Mundial de Alimentação sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação que elencou sete compromissos aos países signatários, compromissos estes que serão analisados no

decorrer da presente pesquisa.

Ademais, a Organização das Nações Unidas – ONU e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, em 2005, através das Diretrizes Voluntárias para a Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada, influenciou sobremaneira o Brasil na adoção de políticas públicas direcionadas especificamente ao direito à alimentação.

Nesse sentido, a ONU e a FAO foram fundamentais para que o Brasil, através das Diretrizes Voluntárias, tivesse como parâmetro de implementação de programas sociais um documento internacional, o que culminou, em 2006, com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

Ocorre que somente em 19 a 21 de novembro do ano de 2014 foi realizada a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, em Roma, promovido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), cujo tema foi “Nutrição Melhor, Vida Melhor” no qual, o Brasil firmou a Declaração, onde reconheceu a pobreza, o subdesenvolvimento e o baixo nível econômico como fatores de grande influência para os problemas relacionados a má nutrição.

No Brasil, o processo de constitucionalização do direito fundamental social à alimentação se deu de forma tardia. O que não significa afirmar que no Brasil a preocupação do governo com a alimentação adequada através das políticas sociais de combate à fome ocorreu somente após a ratificação do PIDESC. Desde a Era Vargas, na década de 1940, houve preocupação do governo federal em oferecer, inicialmente aos trabalhadores, uma alimentação adequada.

Entretanto, no Brasil, desde as primeiras Constituições até a Constituição Federal de 1988, o tema alimentação não foi tratado de forma autônoma, sendo inicialmente vinculado ao salário-mínimo e, posteriormente, vinculado ao direito à saúde. Porém, a inserção da alimentação no rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 se deu através da Emenda Constitucional nº 64/2010, sendo fundamental para o processo de autonomia do direito fundamental social à alimentação no Direito brasileiro.

A alimentação passou a ser regulamentada somente com a publicação da Lei nº

11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN, no qual criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Ou seja, o marco legal no Brasil quando se trata de alimentação ocorreu através da sanção da Lei nº 11.346/2006 pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, Lei nº 11.346/2006, previu outras formas de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, como a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, o que veio a coadunar com as propostas dos Objetivos Gerais do Milênio – ODM, que preveem logo em seu primeiro Objetivo, a erradicação da fome e da pobreza.

É importante refletir e compreender o processo de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil entendendo a importância da conjuntura política, analisando inicialmente as primeiras Constituições até o Estado Democrático de Direito com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo como parâmetro os Direitos Humanos, especificamente o Direito Humano à Alimentação Adequada, previsto expressamente no PIDESC.

A Lei nº 11.346/2006 define no artigo 2º a alimentação adequada afirmando que: “a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, inerente a 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”

No artigo 3º define segurança alimentar e nutricional afirmando que “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 da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

Ambos conceitos se tornam necessários para que se consolide no ordenamento jurídico pátrio o entendimento de que o Direito Humano à Alimentação Adequada é muito mais do que a garantia ao acesso regular e permanente aos alimentos, sendo, portanto,

condição inerente a dignidade da pessoa humana, ou seja, é um direito fundamental.

Nesse sentido, analisar o Direito Humano à Alimentação Adequada na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional como instrumento de desenho de políticas públicas de combate à fome, é, sem dúvida, desafiador, principalmente quando se constata que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ainda está em processo de consolidação no país.

Desta forma, o recorte realizado na presente pesquisa analisa, a partir da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, o processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Imperatriz – Ma, tendo como parâmetro uma das metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019.

Ademais, a pesquisa teve como objetivo geral analisar se o processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Imperatriz – Ma se concretiza como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Em relação ao presente estudo é possível classificar metodologicamente o mesmo como bibliográfica, no qual se utiliza uma vasta bibliografia que torna a discussão pública, tais como, dissertações, livros, revistas jurídicas, etc. Neste sentido, “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras” (MARCONI e LAKATOS, 2006, p. 71), documental, quando utilizados Tratados Internacionais de Direitos Humanos, bem como legislação nacional, estadual e municipal que tratam da temática. Por fim, empírico, que “é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta [...]” (MARCONI e LAKATOS, 2006, p. 83).

Portanto, a presente é bibliográfica, documental e analisa estudo de caso. Bibliográfica, porque será utilizado material já elaborado, como revistas, livros, redes eletrônicas, atas de Conferência, relatórios. Documental, em função de serem usados documentos da Prefeitura Municipal de Imperatriz, tais como, Decretos, Convênios, dentre outros. Estudo de caso, por utilizar a pesquisa empírica como instrumento de verificação no processo de implementação e efetivação dos programas sociais voltados à alimentação, de

modo a permitir o amplo conhecimento do objeto do presente trabalho, a partir da coleta, análise e interpretação da entrevista semiestruturada junto a responsável pelo Sistema Municipal de Alimentação Adequada e Nutricional - SIMSAN – Imperatriz – Ma.

Em relação aos objetivos específicos a pesquisa pretendeu alcançar 7 (sete) objetivos : a) analisar, através dos Tratados e Pactos Internacionais o marco teórico internacional relacionado à alimentação; b) compreender o processo de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil; c) averiguar o processo de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Maranhão; d) examinar o processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Imperatriz; e) buscar, através dos profissionais responsáveis da referida instituição quais os programas de combate à fome existentes em âmbito municipal estão vinculados ao SIMSAN – Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; f) indagar se, caso existam programas de combate à fome no município de Imperatriz – Ma, como os mesmos se articulam, funcionam e sustentam; g) verificar se dentro desses programas de combate à fome, caso existam, os mesmos são suficientes para à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, na perspectiva de um direito inerente ao ser humano.

Para análise do processo de desenvolvimento e inserção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, utilizou-se como marco legislativo o arcabouço normativo em âmbito internacional, especificamente nos dispositivos do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais – PIDESC tendo como autores referenciais Jayme Benvenuto Lima Junior (2003) e Marcela Müller (2014), quando trata do Direito fundamental à alimentação adequada no contexto das organizações internacionais, bem como Carlos Santiago Nino (2011), filósofo e jurista argentino, cuja obra utilizada na presente pesquisa foi *Ética e Direitos Humanos*. Já na legislação nacional, a presente pesquisa teve como marco teórico autores como, Mérces da Silva Nunes (2009), que analisa o direito fundamental à alimentação e o princípio da segurança; Ney Rodrigo Lima Ribeiro (2013), que aborda o direito fundamental social à alimentação na perspectiva do ordenamento jurídico brasileiro; Vanesca Freitas Bispo, que também analisa o direito fundamental à alimentação adequada; Flávia Piovesan (2007) e Irio Luiz Conti (2007), assim como Alexandra Beurlen (2009). Ao

tratar das políticas públicas, o marco teórico utilizado foi a obra Políticas Públicas e Direitos Fundamentais de Felipe de Melo FONTE (2015).

O presente trabalho foi estruturado em três capítulos. No capítulo 1 o Direito Humano à Alimentação Adequada foi analisado sob a perspectiva histórica dos Direitos Humanos demonstrando suas particularidades. Após, reuniram-se as legislações internacionais e nacionais atinentes à tutela do direito à alimentação. Em seguida, analisou-se a alimentação como um direito fundamental social dentro da perspectiva do Estado Democrático de Direito, contextualizando a preocupação dos Estados Internacionais no combate à fome, que culminou com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODM e a Agenda 2030.

No capítulo 2 discorreu-se a respeito do processo de construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, discutindo inicialmente conceitos, tais como a fome, dentro da perspectiva da contribuição de Josué de Castro (1984a e 1984b). Em sequência, a importância da participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO que formulou as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Mais adiante, analisou-se as políticas públicas direcionadas à alimentação no Brasil. Por fim, foram colacionadas as normas jurídicas pátrias que resguardam o direito à alimentação adequada, bem como utilizou-se como parâmetro, uma das Metas constante no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2016-2019, a nível Estadual e Municipal. Nesse contexto, mostrou-se que o embasamento para a proteção do direito fundamental social à alimentação pode ser retirado da acepção da dignidade da pessoa humana.

No capítulo 3 exibiu-se a apresentação de dados e análise dos resultados obtidos a partir de uma das Metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN 2016-2019, notadamente quanto a adesão do município de Imperatriz – Ma ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e a elaboração do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN do Estado do Maranhão. Em seguida, analisou-se a implementação dos componentes do SISAN no município de Imperatriz – Ma, tendo como base metodológica a entrevista semiestruturada.

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Perspectiva histórica dos Direitos Humanos: noções gerais

Carlos Santiago Nino é um filósofo argentino que formula seu discurso moral para legitimar os princípios de direitos humanos. Nino molda o conceito de direitos humanos a partir de uma concepção precisa de moralidade. Entende que os princípios morais têm sua existência condicionada à validade e à aceitabilidade dos mesmos, são princípios que emergem de uma moral crítica. Não há outros princípios que prevaleçam sobre eles. Além disso, podem valorar qualquer conduta.

É interessante que em cada período histórico os legisladores constituintes, de regra, incorporam nas Leis Fundamentais aquilo que no período correspondente se consagrou como a mais generosa expressão de ideário da época (MELLO, 2009, p. 9-10). O mundo dos séculos XVIII e XIX estava centrado na Europa, embora os Estados Unidos avançassem mais e mais para, no século XX, se tornarem a grande potência mundial dos nossos dias (LIMA JUNIOR, 2003).

O movimento de positivação e internacionalização dos direitos humanos vem acompanhado de outro conjunto de direitos difusos ou transindividuais. Esses direitos são de titularidade coletiva e começam a encontrar repercussão e materialidade. É assim que a proteção à dignidade, à paz, ao meio ambiente, à água, entre outros, entram na agenda dos direitos humanos, abrindo espaço para as demandas ainda reprimidas ou pouco exploradas.

A primeira menção ao termo “Direitos Humanos”, foi na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1789, tendo como base a igualdade e a liberdade, fruto da Revolução Francesa.

Portanto, com a adoção da DUDH de 1789, foi desencadeado um forte processo de ampliação e generalização da defesa e da promoção dos direitos humanos, estando desde então estabelecidos os marcos básicos que norteiam a positivação e a interpretação dos direitos humanos.

Assim sendo:

[...] a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, tornou explícita duas ideias: que a mera vontade do mais forte não é uma justificação definitiva para ações que afetam os interesses vitais de indivíduos e que o mero fator de ser humano basta para reclamar bens que são necessários para uma vida autônoma e dignificada (NINO, 2011, p. 20)

Lima Júnior afirma que:

A Declaração Americana de Direitos do Homem e a Declaração Francesa de Direitos do Homem e do Cidadão foram as primeiras a reconhecer os direitos humanos. Ambas são baseadas e resultantes do esforço liberal clássico de construir uma sociedade autônoma em relação ao Estado, que teria sua ação limitada ao mínimo possível. Por essa razão, os direitos humanos, segundo a concepção liberal clássica, são tidos como uma construção histórica que tem a finalidade de limitar o poder do Estado em relação aos indivíduos (LIMA JÚNIOR, 2003, p. 48).

Neste contexto, Nino afirma que, “mesmo com o reconhecimento dos direitos humanos, não evitou, neste século, genocídios sem precedentes, expurgos sinistros, massacres e perseguições cruéis [...] (NINO, 2011, p. 21).

E mais:

“[...] a incorporação dos direitos humanos na ordem legal internacional, embora necessária, possui duas limitações: Uma decorre do fato de que a divergência ideológica entre as forças governantes nos diferentes países permite que tal incorporação seja efetuada somente no nível do menor denominador comum, deixando de lado direitos controversos. A outra limitação, a mais séria delas, é que a concepção ainda corrente da soberania dos Estados impõe severas restrições às obrigações que os governos aceitam em seu compromisso e nas formas de intervenção disponível a órgãos externos para investigar e punir violações dos direitos humanos”. (NINO, 2011, p. 21)

Portanto, “essas limitações do reconhecimento dos direitos humanos, seja pela ordem legal nacional ou internacional compelem a olhar para além desse reconhecimento necessário, ou seja, para a criação de uma consciência moral da humanidade que reconheça o valor daqueles direitos e abomine qualquer ação que os desconsidera” (NINO, 2011, p. 21).

Continua Nino:

[...] pode parecer que, quando falamos dos direitos humanos, estamos nos referindo a situações normativas geradas por dispositivos do sistema legal municipal ou do sistema legal internacional (...) a Convenção Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, da ONU. À luz dessa interpretação, os direitos humanos seriam preeminentemente direitos legais (...). Não há dúvida de que, em alguns contextos históricos, os direitos humanos são concebidos como direitos legais (NINO, 2011, p. 27)

Nino conclui afirmando que: “o direito humano é caracterizado como direito moral” e que “o enunciado de que a única condição para se ter direitos morais fundamentais é ser humano parece bastante plausível, já que satisfaz uma aspiração igualitária profundamente arraigada. Isso é assim porque a propriedade de ser humano parece ser todo tipo “ou tudo ou nada”, diferentemente de outras propriedades” (NINO, 2011, p. 53-57).

Desta forma, parte-se da ideia de que ao ser humano é garantido a proteção de seus direitos fundamentais face ao Estado, que deverá assumir um compromisso de proteção e punição em casos de violações de Direitos Humanos. Portanto, os direitos humanos passam a ser também um direito fundamental.

Ingo Sarlet (2015, p. 29) com muita propriedade afirma que:

“[...] se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional”.

Historicamente, somente após a Segunda Guerra, três documentos marcaram a afirmação dos Direitos Humanos, sendo o primeiro deles, as Convenções de Genebra¹; o segundo foi a Liga das Nações², de 1919 com o Tratado de Versalhes e, o terceiro e último, a Organização Internacional do Trabalho³.

Ocorre que, com o mundo em guerra, ocorreu a devastação de vários países e o homem era tido como mero objeto descartável. Somente no pós 2ª Guerra Mundial que esse cenário começou a mudar, na medida em que a comunidade internacional passou a se preocupar e a procurar possíveis formas para manter a paz entre os países.

Foi então que, ainda no Século XIX, diversos países se uniram para criar organismos internacionais que pudessem cooperar em alguns assuntos específicos, sendo que o mais importante atualmente é a Organização das Nações Unidas, que é uma “organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais” (ONUBr, 2016).

1 Convenções datadas de 1864, 1906, 1929 e 1949. Essas Convenções nada mais são do que uma série de tratados que define as normas para as leis internacionais relativas ao Direito Humanitário Internacional.

2 Organização internacional onde os países que foram vencedores na Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz.

3 Foi criado como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial.

Somente em 1948, os representantes de diferentes países elaboraram e proclamaram, por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento marco na história dos direitos humanos, prevendo, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos.

A Declaração Universal de Direitos Humanos, promulgada em 1948, é o resultado da antiga ideia de internacionalismo, que vem se mostrar importante e viável como forma de estabelecer uma nova ordem mundial, baseada no respeito ao pluralismo.

Assim:

O surgimento das Organizações das Nações Unidas, em cujo espaço se dá a criação da Declaração Universal de Direitos Humanos, está diretamente ligado às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, que chocaram as consciências humanitárias e fizeram surgir reclamos pelo controle social, através de instrumentos internacionais de resolução dos conflitos entre os países e dentro dos próprios países (LIMA JUNIOR, 2003, p. 49).

Os Direitos Humanos, em seu sentido político, encontram maior expressão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela Organização das Nações Unidas em 1948. Tal diploma jurídico procura materializar, em termos legais, a repulsa às barbáries do nazi-fascismo europeu. A Declaração Universal dos Direitos Humanos deve ser entendida como uma tomada de posição frente a certos abusos, compondo os esforços de um movimento de internacionalização do direito; assim, os direitos humanos passam a ocupar um patamar superior como interesse da comunidade internacional, ou seja, como valores universais.

Assim sendo, no plano teórico e filosófico, os direitos humanos representam um esforço que vem sendo formulado a partir dos problemas reais que atingiam as pessoas em seu cotidiano. Portanto, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, desencadeou-se o processo de ampliação com generalização da defesa e promoção dos direitos humanos, onde foram elaborados os Pactos Internacionais sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e sobre os Direitos Civis e Políticos, este estabeleceu deveres aos indivíduos, enquanto aquele estabeleceu deveres para os Estados.

Desta forma nos ensina Luíra Carvalho:

(..) os Pactos Internacionais sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e sobre os Direitos Civis e Políticos – PIDCP, que estabelece deveres endereçados aos indivíduos, àquele estabelece deveres endereçados aos Estados, ambos conhecidos como Pactos de Nova York (CARVALHO, 2016).

Ainda no ano de 1948, foi aprovada, na Nona Conferência Internacional Americana, a Declaração Americana dos direitos e deveres do homem que, no seu preâmbulo diz que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos e, como são dotados pela natureza de razão e consciência, devem proceder fraternalmente uns para com os outros (Organização dos Estados Americanos, 2016).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi fundamental para promulgar a importância do direito à alimentação, assim como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que também reconheceu o direito à alimentação como fator determinante para que todas as pessoas possam desfrutar de um nível de vida adequado, sendo a principal norma sobre o Direito à Alimentação.

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, diz que:

Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si 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 fora de seu controle.

Resta claro o objetivo primordial da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que é legitimar o direito do homem a manter um padrão mínimo de sobrevivência. Nesse sentido, nos ensina Jayme Lima Junior que os direitos previstos em ambas legislações são “inalienáveis, direitos humanos tanto civis e políticos, como econômicos, sociais e culturais que visam estabelecer um padrão mínimo de sociabilidade e respeito aos cidadãos, por meio de um instrumento internacional civilizatório” (LIMA JUNIOR, 2003, p. 37).

Desta forma, é possível concluir que a Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Pacto Internacional sobre dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foram fundamentais no processo de construção dos Direitos Humanos ,enquanto àquele se destina a abordar os aspectos gerais de proteção do homem, este, se pauta no dever do Estado em garantir o bem-estar individual do homem, enquanto ser humano, criando obrigações e imputando responsabilização inclusive em âmbito internacional caso venha a

ser constatado alguma violação pelos Estados-partes.

Ademais, a alimentação passou a ser amplamente debatida no cenário internacional principalmente após as atrocidades que ocorram ao longo da História, sendo necessário haver previsão expressa em diversas legislações internacionais, tais como, Tratados, como instrumento legitimatório de obrigar os Estados-partes no cumprimento das determinações estabelecidas nestes documentos.

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC

O Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA é expressão com origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC que previu a proteção contra a fome.

O Direito Humano à Alimentação Adequada foi previsto legalmente pela primeira vez no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)⁴.

O Artigo 11. §º 1º e 2º. do PIDESC determina que:

11, §1º. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente constituída.

§2º. Os Estados-partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias 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 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.

Jayme Lima Júnior afirma que foi necessário a criação de um sistema de

4 É um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976. O acordo diz que seus membros devem trabalhar para a concessão de direitos econômicos, sociais e culturais (DESC) para pessoas físicas, incluindo os direitos de trabalho e o direito à saúde, além do direito à educação e à um padrão de vida adequado. Em 2013, o pacto tinha 160 membros e sete países, incluindo os Estados Unidos da América, havia assinado, mas ainda não ratificaram o tratado. O PIDESC é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), incluindo o primeiro e o segundo protocolos opcionais deste último. O acordo é monitorado pelo Comitê da ONU sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

monitoramento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no ano de 1987 que, dentre as competências estabelecidas, “havia a necessidade de realizar o monitoramento da implementação do Pacto nos países signatários” (LIMA JUNIOR, 2003, p. 36).

Este sistema de monitoramento foi fundamental para que não apenas os Estados – partes cumpram com sua obrigação na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Assim, se torna essencial o papel da comunidade internacional ante a “adoção de medidas e a busca da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada” e que “tais ações e obrigações não se limitam unicamente aos Estados vistos como entidades isoladas” (VALENTE, GONZÁLEZ, *et al.*, 2016, p. 78).

Importante ressaltar que a comunidade internacional aduz que essa responsabilidade na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, perpassa a obrigatoriedade apenas dos Estados-partes, sendo necessário que todos os Estados, mesmo àqueles que não ratificaram o Pacto, atuem na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Brilhantemente nos ensina (VALENTE, GONZÁLEZ, *et al.*, 2016, p. 79) ao tratar da obrigatoriedade dos Estados – Partes numa perspectiva internacional, aduzindo que “os deveres dos Estados no marco das Obrigações Extraterritoriais transcendem este papel como deixa claro o Comentário Geral nº 12 da ONU”.

Importante mencionar também o Comentário Geral nº 12 elaborado pelas Organizações das Nações Unidas que regulamentou o artigo 11 do PIDESC, onde, na introdução, há expressa afirmação de que:

O Direito à Alimentação Adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana, e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos (Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 2016).

Quanto ao conteúdo normativo do artigo 11, parágrafos 1 e 2, o Comentário Geral nº 12, afirma que:

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 (Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, 2016).

Como também quanto às obrigações e às violações:

14. A natureza das obrigações legais dos estados parte está estabelecida no artigo 2 do Pacto e foi tratada no comentário geral número 3, de 1990. A obrigação principal é aquela de adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva, a total realização do direito à alimentação adequada. Isto impõe a obrigação de que isto seja feito de forma tão rápida quanto possível. Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome.

Quanto às obrigações internacionais é importante salientar que os Estados deveriam não só reconhecer como também cumprir o que dispõe o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais, Culturais e a Declaração Universal de Direitos do Homem, levando em consideração a cooperação, podendo, ademais, fomentar a criação de leis específicas para cada Estado de forma a regulamentar a alimentação como um direito fundamental.

Pauta-se na relevância e contribuição que o Comentário Geral nº 12 da ONU trouxe quando tratou da alimentação sem desconsiderar o fato de que, embora o Direito Humano à Alimentação Adequada seja considerado de primeira ordem e estar consagrado em muitos instrumentos da legislação internacional, através das ações dos Estados-Partes, dos organismos internacionais e da sociedade civil é que, com base nos dados recentes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO, “o número de vítimas da fome, cai para menos de 800 milhões, sendo a erradicação o próximo objetivo a ser alcançado” (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2016).

Com isso, nasceu a necessidade da ratificação de Pactos e Tratados que tratam da alimentação para que os Estados – partes pudessem assumir a responsabilidade no cumprimento, garantia e implementação desse direito dentro da realidade de cada Estado-parte, que deve sempre pautar a compatibilidade dos interesses internos aliados aos deveres internacionais.

Desta forma, é que:

[...] através da ratificação dos tratados de direitos humanos, os Estados tornam-se responsáveis perante a comunidade internacional, perante os outros Estados que tenham ratificado o mesmo instrumento e perante os seus próprios cidadãos e outras pessoas residentes nos seus territórios (Gabinete de Informação e Direito Comparado, 2016).

Nesta seara, observa-se a preocupação da ONU e do PIDESC na realização e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, sendo que, a partir desses documentos, a alimentação passou a ser prevista em diversos outros tratados e documentos internacionais, tais como: a Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Esses últimos documentos são acompanhados de uma série de mecanismos de proteção, na forma de comitês temáticos (ABRANDH, 2015, p. 13).

Protocolo de San Salvador e Declaração de Roma

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mais conhecido como Protocolo de San Salvador, de 1988, garantiu, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o reconhecimento e a proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, tais como o direito à saúde e à alimentação.

No ano de 1996, em Roma, por ocasião da esperada Cúpula Mundial da Alimentação, foi firmada a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, que elencou sete compromissos aos países signatários, sendo que no Primeiro Compromisso, estabeleceu-se a necessidade da existência de um ambiente político, social e econômico que estimulasse a igualdade entre homens e mulheres, visando à paz e à erradicação da pobreza para a realização da segurança alimentar.

Já no Segundo Compromisso houve a preocupação com a garantia da implementação de políticas que visassem à melhoria ao acesso físico e econômico de todos e a todo o tempo a alimentos suficientes e adequados. Ao passo que no terceiro Compromisso houve a estipulação da adoção de políticas relacionadas a uma prática sustentável de

desenvolvimento alimentar, florestal, rural, agrícola, da pesca, nos âmbitos familiar, local, regional e global, combatendo também as pragas, a seca e a desertificação.

No Quarto Compromisso é possível verificar medidas que visam assegurar políticas de comércio e o comércio em geral que fomentem uma alimentação adequada, no marco de um mercado mundial no qual vigore o comércio justo e responsável. No Quinto Compromisso, garantiu-se medidas de formulação de políticas de preparação e prevenção de catástrofes naturais e emergências de caráter humano, as necessidades transitórias e urgentes de alimentos, visando à recuperação da capacidade de satisfazer necessidades futuras.

O Sexto Compromisso estabelece a promoção da distribuição de investimentos públicos e privados para promover recursos humanos, sistemas alimentares, agrícolas, pesqueiros e florestais sustentáveis, e o desenvolvimento rural em áreas de baixo e alto potencial. E, finalmente, o Sétimo e último Compromisso consiste no monitoramento e execução do Plano em todos os níveis em cooperação com a comunidade internacional.

Nas datas de 19 a 21 de novembro do ano de 2014 foi realizada a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, em Roma, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), cujo tema foi “Nutrição Melhor, Vida Melhor”. O Brasil firmou a Declaração, no qual o país reconheceu a pobreza, o subdesenvolvimento e o baixo nível econômico como fatores de grande influência para os problemas relacionados à má nutrição.

A alimentação como um direito fundamental social

Segundo os ensinamentos de Herberth Costa Figueiredo (2013, p. 65), “entre os direitos fundamentais e a noção de Estado de Direito há um nexo de interdependência, posto que os direitos fundamentais integram ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado Constitucional”.

Complementa Paulo Bonavides (2015, p. 576) aduzindo que “a vinculação essencial dos direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos, nos conduzirá sem óbices ao significado de universalidade inerente a esses direitos como ideal da pessoa humana”.

Robert Alexy, ao analisar os direitos a prestação em sentido estrito, em relação aos direitos fundamentais sociais, aduz que:

Direito a prestação em sentido estrito são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares. Quando se fala em direitos fundamentais sociais, como por exemplo, direitos à assistência à saúde, ao trabalho, à moradia e à educação, quer-se primeiramente fazer menção a direitos a prestação em sentido estrito (ALEXY, 2015, p. 499).

Assim, José de Albuquerque Rocha (1995, p. 58) entende que “Os direitos fundamentais são assim denominados por serem conferidos pela Constituição e por terem a função fundamentadora e legitimadora do sistema jurídico-político do chamado Estado de Direito”.

Complementa (FIGUEIREDO, 2013, p. 66) que “O Estado Democrático de Direito emerge como um aprofundamento da conjugação do Estado de Direito e do *Welfare State*, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo teleológico de transformação do *status quo* e da construção do bem-estar Social”.

Lenio Streck nos abrilhanta quando afirma que “o *Welfare State* seria aquele Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido contra dependências de curta ou longa duração” (STRECK, 2014, p. 84).

Coadunando com o pensamento de Lenio Streck, Norberto Bobbio afirma que “O Estado do bem-estar (*Welfare state*), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político” (BOBBIO, 1986, p. 426).

Ou seja, “esses valores subjetivos fazem parte do núcleo político da Constituição, que aponta para o resgate das promessas de igualdade, justiça social e realização dos direitos fundamentais por meio da atuação concreta da justiça constitucional” (FIGUEIREDO, 2013, p. 66).

Alexy nos ensina que “a diferença entre os direitos a prestações expressamente garantidos e aqueles atribuídos por meio de interpretação é, sem dúvida, importante (ALEXY, 2015, p. 500). Nesse aspecto foi fundamental a alteração na Constituição Federal

de 1988, através da Emenda Constitucional nº 64/2010 que alterou o artigo 6º e inseriu no rol dos direitos sociais, a alimentação. Ou seja, a alimentação deixou de fazer parte dos direitos atribuído por meio de interpretação sendo inserido no rol dos direitos expressamente garantidos pela Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 coaduna com as proposições estabelecidas nos Pactos e Tratados internacionais, tornando a alimentação um “bem jurídico digno de tutela jurisdicional, consagrando-a como direito fundamental e outorgando-lhe uma proteção jurídica diferenciada no âmbito da ordem jurídico-constitucional pátria” (FIGUEIREDO, 2013, p. 67).

Desta forma, o tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro quando trata sobre o direito à alimentação, ultrapassa a ideia de obrigatoriedade estatal no seu cumprimento, a alimentação passa a ser um direito fundamental social, pautado na dignidade da pessoa humana, com previsão constitucional expressa. E, por isso, “oponível contra o Estado, obrigando-o a determinada prestação sempre que o bem da vida esteja concretamente em risco” (FIGUEIREDO, 2013, p. 68).

A alimentação, portanto, constitui-se como um direito público subjetivo exigível contra o Estado, na medida em que, seu exercício e efetividade dependem de aporte de recursos materiais e humanos a serem implementados através de políticas públicas pelos Estados.

Com a inserção da alimentação como um direito fundamental social, é possível afirmar sua fundamentalidade, não apenas no aspecto formal, como também no material, de acordo com a lição do jusfilósofo Robert Alexy, que afirma:

A fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário” (ALEXY, 2015, p. 520).

É importante mencionar os ensinamentos do jurista Ingo Sarlet quando trata da fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais, complementando o pensamento do jusfilósofo Robert Alexy, aduzindo que esta fundamentalidade “encontra-se ligada ao direito constitucional positivo”, (SARLET, 2015, p. 75), ou seja, a alimentação, na ordem jurídico-constitucional está pautada na fundamentalidade formal, uma vez que

está expressa na Constituição Federal de 1988, no artigo 6º, sendo portanto, um direito fundamental social do homem.

Ocorre que a alimentação não está pautada apenas na fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais, está pautada também no aspecto da fundamentalidade material, ou seja, a materialização de um direito que agora está previsto constitucionalmente, tornando-se fundamental na estrutura básica na “estrutura básica do Estado e da sociedade” (SARLET, 2015, p. 76).

Preenchendo, portanto, a fundamentalidade em âmbito formal e material, dentro do ordenamento jurídico brasileiro já que sua relevância está pautada como bem jurídico tutelado pela ordem constitucional, na medida em que não pode haver vida digna sem alimentação. Interessa ressaltar que a Constituição Federal de 1988 aduz expressamente sobre a possibilidade de existência de outros direitos fundamentais que não àqueles elencados no artigo 5º, como é o caso da alimentação.

Desta forma, a alimentação, na condição de um direito fundamental se configura como um dever do Estado na sua efetivação, na medida em que, agora previsto expressamente no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988.

A Alimentação como um direito: das primeiras Constituições até a Constituição Federal de 1988

A alimentação sempre foi tratada de forma tímida pelo ordenamento jurídico brasileiro. Não havia uma regulamentação específica sobre a alimentação. Não havia sequer previsão Constitucional desse direito, sendo fundamental a análise de Ingo Sarlet quando diz:

Somente a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras Constituições é que assume relevo a problemática das assim denominadas “gerações” dos direitos fundamentais, visto que umbilicalmente vinculada às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas, de modo especial em virtude da evolução do Estado Liberal para o moderno Estado de Direito (SARLET, 2015, p. 36).

Nesse sentido, Alexandre de Moraes complementa afirmando que:

[...] a doutrina costuma classificar os direitos fundamentais em gerações de direitos ou dimensões dos direitos fundamentais, ao passo que, os direitos de primeira dimensão diz respeito às liberdades individuais; os direitos de segunda dimensão evidencia os direitos sociais, culturais e econômicos, o qual será explorado no presente trabalho; já os direitos de terceira dimensão referem-se aos direitos transindividuais que transcendem os interesses do indivíduo e passam a se preocupar com a proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade; e, os direitos de quarta dimensão decorrem da globalização dos direitos fundamentais e, por fim, os direitos de quinta geração que se refere o direito à paz (MORAES, 2002, p. 41).

Apenas os direitos sociais, culturais, econômicos e coletivos fundamentais de segunda geração serão analisados neste trabalho que, conforme o conceito de Alexandre de Moraes, são:

[...] direitos fundamentais do ser humano, caracterizando-se como ‘liberdades positivas’, obrigatórias em um Estado Social de Direito, visando a melhoria de condição de vida aos hipossuficientes, concretizando, assim, a igualdade social (MORAES, 2012).

A análise quanto aos direitos sociais se deu na Primeira Conferência Interamericana de Seguridade Social, segundo Carlos Simões (2013, p. 173-175). Conferência que aconteceu no ano de 1942, em Santiago, no Chile. Desta Conferência nasceu a Carta Magna dos Direitos Sociais, no qual vinculava à alimentação ao salário-mínimo, devendo ser assegurada da mesma forma que outros direitos também deveriam ser assegurados, tais como, vestuário, habitação, educação, etc. A alimentação não tinha autonomia no sentido de ser expressa como um direito que não estivesse vinculado a outros direitos. Essa percepção da alimentação estar vinculada a outro direito também influenciou na legislação brasileira, inicialmente.

Desta forma, os direitos sociais estão intrinsecamente ligados à dignidade da pessoa humana, e, para Ingo Sarlet (2015, p. 222), especificamente, está intrinsecamente vinculado a ideia de mínimo existencial. Desta forma, o movimento de positivação e internacionalização dos Direitos Humanos vem acompanhado de outro conjunto de direitos difusos ou transindividuais. Esses direitos são de titularidade coletiva e começam a encontrar repercussão e materialidade. É assim que a proteção à dignidade, à paz, ao meio ambiente, à água, entre outros, entra na agenda dos Direitos Humanos, abrindo espaço para as demandas ainda reprimidas ou pouco exploradas.

Em contrapartida, necessário se faz a menção às primeiras Constituições no Brasil

quando fazem referência aos direitos sociais e segundo os ensinamentos de Alexandra Beurlen:

A primeira Constituição do Brasil foi outorgada por D. Pedro I, em 1824. Apesar de influenciada pelo espírito liberal francês, tratou de alguns direitos sociais, a exemplo, dos §§ 24, 31,32 e 33 do art. 179, que dispunham sobre o respeito ao direito à saúde, liberdade de emprego e à educação gratuita. Nenhuma menção foi feita ao direito humano à alimentação adequada ou de estar livre da fome. (BEURLEN, 2009, p. 57).

Já na 1ª Constituição Republicana, de 1891, havia expressa a previsão da Declaração de Direitos civis e políticos, embora não houvessem avanços em relação ao direito à alimentação.

As tradições das Constituições brasileiras que sempre previram um capítulo sobre direitos e garantias foi mantida pela Constituição de 1934⁵, que trouxe significativos avanços ao destacar os direitos econômicos, sociais e culturais como categoria específica de direitos assegurados (BRASIL, 2016).

Já sob a análise dos direitos sociais na Constituição de 1937, nos ensina Dirce Siqueira que:

Já a Constituição de 10-11-1937, a qual entrou em vigor imediatamente, prometendo no seu artigo 187 a realização de plebiscito nacional para legitimá-la, foi marcada por um autoritarismo excessivo, rompendo com a tradição liberal dos textos que antecederam no país (SIQUEIRA, 2015, p. 28).

Conforme os ensinamentos de Daniel Sarmiento, “a Constituição de 18-9-1946, estabeleceu um novo momento democrático, sem, contudo, abdicar dos direitos trabalhistas e da intervenção do Estado na Ordem Econômica” (SARMENTO, 2010, p. 44).

Complementa Alexandre Beurlen:

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, adotando o regime democrático de governo, considerou crime de responsabilidade do Presidente da República não apenas o atentado contra o exercício dos direitos políticos e individuais, como era comum até então, mas também o ato atentatório aos direitos sociais. Voltou o país a rumar em defesa da dignidade de seus cidadãos (BEURLEN, 2009, p. 58).

Já a Constituição de 1967, manteve a previsão dos direitos sociais, bem como a dignidade humana, a função social da propriedade e o salário mínimo, muito embora o direito à alimentação permanecesse sem previsão expressa.

No artigo 150 da Constituição de 1967 assegurava aos “brasileiros e aos estrangeiros

⁵ Capítulo II, Título IV que trata da Ordem Econômica e social.

residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade”. Além disso, o § 35 aduzia que “a especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota” (BRASIL, 1967).

Com a Constituição Federal de 1988 esse cenário mudou. A Constituição Federal já em seu preâmbulo instituiu o Estado Democrático de Direito, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana. Importa salientar que no artigo 3º da Constituição Federal, há a consagração dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dentre eles erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, baseando-se em um ideal a ser atingido.

Nos ensinamentos de Herberth Costa Figueiredo, verifica-se que:

O Estado de Direito é o alicerce maior sob a qual se erigiu o princípio da legalidade, representando atualmente, após um amplo processo de afirmação dos direitos humanos, um dos fundamentos essenciais de organização das sociedades políticas no mundo moderno (FIGUEIREDO, 2013, p. 46)

Continua afirmando que” a atual concepção de Estado modela-se no sentido de direcionar a estrutura estatal para a promoção e proteção dos direito humanos, entre eles, os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, difusos e coletivos” (FIGUEIREDO, 2013, p. 46).

Na reflexão proposta por Renata Lisboa (2013), é possível constatar que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a proteção da dignidade da pessoa humana passou a ser o fundamento da República, ou seja, aqui verifica-se um “salto” quanto à proteção da dignidade da pessoa humana pelo Estado brasileiro, na medida em que foi imputado a responsabilização estatal quando constatado a violação desse direito.

Ocorre que mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a alimentação não estava prevista expressamente como um direito fundamental social e, nada data de 30 de abril de 2003, o Senador Antônio Carlos Valadares (PSB/SE), elaborou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC 47/2003), visando alterar o artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Em 13 de maio de 2003 foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação e, em 28 de fevereiro de 2007 foi aprovada em plenário por unanimidade.

Em 23 de março de 2009, foi criada a Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003, do Senado Federal, que “altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social”.

Em 05 de fevereiro de 2010, foi publicada no Diário Oficial da União, a Emenda Constitucional nº 64 de 2010. Esta Emenda alterou o artigo 6º da Constituição Federal, incluindo a alimentação no rol dos direitos sociais. Tal iniciativa é resultado de um longo processo de lutas que se iniciou muito antes, uma vez que a garantia constitucional expressa é um importante componente que fortalece a construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, modificado pela Emenda Constitucional nº 64/2010 passou a ter a seguinte redação:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A Emenda Constitucional nº 64/2010 pode ser entendida, no plano legislativo, como a consolidação que se coaduna com os ensinamentos de Josué de Castro pioneiro na pesquisa sobre a alimentação e a fome como desafios que devem ser enfrentados não apenas pelos Estados e sim toda comunidade internacional.

Ao conferir um *status* constitucional ao tema, o direito social à alimentação deve ser reafirmado expressamente, mesmo que muitos outros dispositivos já o garantissem indiretamente. Estar-se-á, em outro sentido, reafirmando o compromisso do Estado brasileiro em dar prioridade a esse assunto, qual seja, a alimentação.

A partir de então percebe-se a existência da dialética naquilo que se refere à Constituição ideal e Real, na medida em que, a Constituição ideal garante direitos dentro de um sistema democrático, ao passo que a Constituição real leva em consideração todo arcabouço histórico no processo de construção de direitos previstos expressamente na Constituição.

No entanto, torna-se fundamental a compreensão da importância da alimentação na saúde e na vida dos seres humanos. O conceito de alimentação conceituado pela Nutrição é formulado por Alexandra Beurlen (2009, p.20):

[...] “quantidade de energia alimentar indispensável para a vida de cada ser humano e que vai depender de circunstâncias particulares, como o tipo de atividades que desenvolve, sua idade, seu peso, seu tamanho, seu sexo, a existência de alguma patologia, o tempo em que passa em repouso etc.”

O procedimento para o cálculo de calorias, segundo as Recomendações das Reuniões consultivas mistas FAO/ONU/UNU, de 1981, o método de aplicação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL, no Brasil, é necessário a ingestão de 2.559 (duas mil quinhentos e cinquenta e nove) calorias pela população masculina (CEPAL).

Esse procedimento de cálculo sofreu mudanças significativas no ano de 2000, onde a FAO determinou que “um adulto para, para ser considerado bem nutrido, deveria ingerir 2.500 kcal por dia” (BEURLEN, 2009, p. 20). Era necessários estipular este cálculo para poder identificar “os adultos que se alimentam além, aquém ou de acordo com o necessário ao bom funcionamento do organismo na década de sessenta.

Frise-se que o conceito de alimentação adequada é determinado por uma série de fatores, tais como, idade, sexo, atividade desenvolvida, região, cultura, sendo necessário a ampla garantia à todos os seres humanos à realização plena de uma alimentação adequada suficiente para sua sobrevivência.

Assim, depois de conceituado o direito social à alimentação adequada, parte-se agora para a interpretação e compreensão da transformação da alimentação como um direito.

Segundo as lições de Luíra Carvalho é possível verificar que:

Devemos ressaltar que o direito à alimentação não deve ser interpretado de forma restrita, ou seja, não é só a disponibilidade de alimentos que se deve levar em conta na análise de uma violação do direito humano à alimentação, mas também a acessibilidade tanto econômica quanto física (CARVALHO, 2016).

Nessa perspectiva é que o direito à alimentação deve ser compreendido, na esteira do pensamento de Flávio Valente como sendo o:

(...) acesso de todos os seres humanos, (...) aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica (VALENTE, 2002, p. 38).

Através do conceito trazido por Flávio Valente é possível verificar que a alimentação é condição *sine qua non* para que os seres humanos vivam com dignidade. Assim é que

segundo os ensinamentos de Eduardo Rocha:

O Direito Humano à Alimentação Adequada é indispensável para a sobrevivência, na medida em que, as normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e ao direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome, como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos (ROCHA, 2011, p. 19).

É importante que não apenas o Estado brasileiro como a comunidade internacional efetive o Direito Humano à Alimentação Adequada para que, a partir desse direito, o ser humano consiga efetivar os demais, tais como, o trabalho, lazer, moradia, etc. Essa efetivação ocorrerá com a implementação de políticas públicas pautadas na Ordem Social, com previsão expressa na Constituição Federal de 1988.

Desta forma, “as diretrizes constitucionais introduziram o modelo de gestão baseado da descentralização político-administrativa, na responsabilidade do Estado e na participação da população na formulação e controle de ações” (CARVALHO, SALLES, *et al.*, 2008, p. 17), sendo, portanto, necessário analisar a competência e atribuições dos poderes segundo o que estabelece a Constituição Federal de 1988.

Importa salientar que o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 elenca os fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles, a cidadania, a dignidade da pessoa humana.

Art. 1º, CF/1988

[...]

III – dignidade da pessoa humana

Segundo Mercés da Silva Nunes:

A dignidade da pessoa humana constitui um dos pilares de sustentação da República Federativa do Brasil e por ter sido erigida à categoria de um dos fundamentos da República, propicia adoção do entendimento de que a pessoa humana só terá vida digna se e quando atendidas as condições existenciais, mínimas e indispensáveis, com acesso à moradia, alimentação, saúde, vestimenta, entre outras (NUNES, 2008, p. 54)

Já nos artigos 3º e 4º da Constituição Federal de 1988, são elencados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre eles a erradicação da pobreza, marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Art. 3º, CF/1988

[...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Artigo 4º, CF/1988

[...]

II – prevalência dos direitos humanos;

Já o artigo 5º, *caput* da Constituição Federal de 1988 estabelece uma série de direitos e obrigações fundamentais, que não são taxativos e sim exemplificativo que se confirma com o § 2º do referido artigo que diz:

Art. 5º, § 2º, CF/88, “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Ademais, prevê o §1º do artigo 5º, da CF/88 que as “normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Assim, Mercés da Silva Nunes aduz que:

(..) o dever da União não se limita ao combate dos efeitos da pobreza, mas deve ser estendido até a total eliminação de suas causas, de forma que haja efetiva e verdadeira melhora na qualidade de vida dos indivíduos e da população considerada em seu todo (NUNES, 2008, p. 55).

É importante salientar a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo dos Estados membros da Federação quanto à aprovação de leis que garantam a realização e efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Até agora se afirmou categoricamente que a alimentação é uma obrigação do Estado e da comunidade internacional, devendo o Estado proteger, assegurar e efetivar esse direito. Assim sendo, partindo desta tríplice obrigação estatal é necessário que se realize constantemente estudos que identifiquem a efetividade das políticas públicas, seja em âmbito internacional ou mesmo nacional. Esse estudo é necessário para que haja melhorias na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Enfatiza-se essa tríplice obrigatoriedade estatal para que a efetivação de políticas públicas não sofra interferência governamental. Para isso, é necessário analisar o princípio do não-retrocesso social. Esta obrigação está associada com o princípio do não retrocesso social, o qual não permite que haja retrocesso nos processos de implementação de direitos sociais, bem como haja a coerência entre os meios e os fins utilizados pelo Estado para garantir esses direitos.

A jurisprudência abaixo, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, analisa o Princípio do não retrocesso social, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO. PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL (RESERVA DE VAGAS PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR). OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. CONTROLE JURISDICIONAL. POSSIBILIDADE. (...). II - Na ótica vigilante do Supremo Tribunal Federal “o princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstenendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.” (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125). III – (...).” (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENTA VOL-02587-01 PP-00125). IV - Remessa oficial e apelação da Universidade Federal do Acre - UFAC desprovidas. Sentença confirmada. (TRF-1 - AC: 100921020114013000 AC 0010092-10.2011.4.01.3000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 19/02/2014, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.138 de 11/03/2014) (grifos nossos).

A jurisprudência acima reflete a importância da efetivação do Princípio do não-retrocesso social o qual é possível a utilização de meios judiciais para a garantia da continuidade de políticas públicas voltadas a proteção do direito à alimentação, passando a ser uma política de Estado e não uma política de Governo.

Nesse sentido, o Estado possui a obrigação primordial de proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada, na medida em que deve atuar na proteção de todas as pessoas, órgãos ou entidades que possam interferir no processo de realização e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Além da obrigação de proteção, é necessário que o Estado promova meios que assegurem a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, ou seja, meios adequados de efetivação, seja através da utilização de recursos, programas sociais ou até mesmo incentivos fiscais para a produção e acesso ao alimento de forma adequada.

Nesse sentido, “quando o Poder Público se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional, transgride a própria integridade da lei”, nos termos do acórdão abaixo colacionado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. VAGA EM CRECHE. DIREITO SUBJETIVO DO CIDADÃO. PARTE INTEGRANTE DO NÚCLEO ESSENCIAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO. INÉRCIA ESTATAL INCONSTITUCIONAL. DECISÃO MANTIDA. 1. “(...) - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - **O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional.** Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - **A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.** - (...). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. **Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.** LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS (...). (STF -ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125) . 2. Recurso conhecido e improvido. (TJ-DF - AGI: 20140020224306, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Data de Julgamento: 04/03/2015, 1ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 21/07/2015 . Pág.: 76) [grifos nossos]

E mais, além da obrigação do Estado em proteger e promover, é necessário que o mesmo forneça os meios adequados para que todos os indivíduos tenham plena capacidade de prover seus alimentos. O Estado deve prover os meios adequados para que as pessoas tenham acesso aos alimentos adequados, mesmo que seja através do programa social intitulado Banco de Alimentos, onde a pessoa que recebe esses alimentos se encontra em situação de vulnerabilidade frente ao Estado.

Desta forma, é impensável que a responsabilidade de proteger e promover o Direito Humano à Alimentação Adequada recaia unicamente sobre os Estados, e essa ideia está prevista expressamente em lei infraconstitucional, a Lei nº 11.346/2006 que afirma a responsabilidade não apenas do Estado em promover o Direito à Alimentação Adequada, mas toda a sociedade.

Assim, verifica-se que o Direito Humano à Alimentação Adequada foi pensado como instrumento de garantia a ser efetivada para todos os indivíduos e grupos que se encontrem em situação de vulnerabilidade, ou seja, para aquelas pessoas que não possuem condições de prover seu próprio alimento de forma autônoma, sendo, portanto, um direito inerente ao ser humano, um direito que todos possuem de estar livre da fome e da miséria.

Assim, incumbe ao Estado, através das políticas públicas sociais fornecer instrumentos para que as pessoas adquiram plena capacidade de prover seus alimentos, saindo, desta forma, da condição de vulnerabilidade.

A Cúpula do Milênio: Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODM, a Agenda 2030 e o Brasil

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁶, que foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, no ano de 2000, com o apoio de 191 nações, são

- 1 - Acabar com a fome e a miséria
- 2 - Oferecer educação básica de qualidade para todos
- 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
- 4 - Reduzir a mortalidade infantil
- 5 - Melhorar a saúde das gestantes

6 A Cúpula do Milênio se reuniu na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, com a participação de um número histórico de dirigentes mundiais com o propósito de refletir o destino comum da humanidade, onde os países se comprometeram, até o ano de 2015, reduzir a fome e a pobreza extrema no planeta à metade. Disponível em: <http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/indicadores/DetailarMetaUC/DetailarMetaUC.do?caminhoMeta=%27meta1.jsp%27&numeroCompromisso=1> Acesso em: 28 de outubro de 2016.

6 - Combater a Aids, a malária e outras doenças

7 - Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente

8 - Estabelecer parcerias para o desenvolvimento

A partir destes oito objetivos internacionais comuns, 11 metas e 48 indicadores foram definidos para possibilitar uma avaliação uniforme dos ODM nos níveis global, regional e nacional (ODM, 2016).

Em 2015, a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável aconteceu entre 25 e 27 de setembro na sede da ONU em Nova York, para que os Países adotassem formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável. Acordada pelos 193 Estados-membros da ONU, a agenda proposta, intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, consiste de uma Declaração, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, uma seção sobre meios de implementação e uma renovada parceria mundial, além de um mecanismo para avaliação e acompanhamento (ONUBr, 2016) em vigor desde o dia 1º janeiro de 2016.

A agenda se torna o único instrumento pelo qual todos os países se comprometem em acabar com a pobreza tendo como referência um plano de crescimento econômico que esteja pautado dentre outras necessidades:

(...) a inclusão da educação, saúde, proteção social e oportunidades de trabalho, ao mesmo tempo em que aborda as mudanças climáticas e proteção ambiental. Ela também cobre questões como desigualdade, infraestrutura, energia, consumo, biodiversidade, oceanos e industrialização (ONUBr, 2016).

O preâmbulo da Agenda 2030 diz que:

Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas, 2016).

A Agenda 2030 é composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que deverão ser observadas pelos próximos 15 (quinze) anos. Assim, abaixo transcreve-se os 17 objetivos globais, sendo:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em

todas as idades

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

O Objetivo 2 é fundamental para o desenvolvimento da presente pesquisa, na medida em que há a previsão em mais um documento assinado pelos países enfatizando a importância da redução da fome, do alcance da segurança alimentar e melhoria da nutrição e promoção da agricultura saudável a nível global.

O Objetivo 2 possui 5 (cinco) metas, assim estabelecidas:

2.1 Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano

2.2 Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

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

2.4 Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo

2.5 Até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente

2.a Aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos

2.b Corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, incluindo a eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha

2.c Adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de commodities de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos (Nações Unidas, 2016).

Assim, com a Agenda 2030 é possível concluir o compromisso que os países assumem no combate a todo tipo de violação dos direitos humanos fundamentais da pessoa enquanto seres humanos.

O Brasil avançou em relação ao cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e isso só foi possível “em função da participação social e de uma série de políticas públicas colocadas em curso nos últimos anos que trouxeram impactos positivos sobre os ODM. Para cada um dos Objetivos existem políticas públicas que vêm aproximando o Brasil do cumprimento das metas” (ODM, 2016).

Os Objetivos e Desenvolvimento do Milênio possui uma agenda de compromissos do Governo Federal e Municípios que está estruturada em oito Objetivos, a serem cumpridos entre 2013–2016.

Assim, o funcionamento dessa agenda é da seguinte forma:

Cada ODM conta com programas federais para auxiliar o seu município na melhoria dos indicadores sociais. Com os oito passos a seguir, você se informa sobre como contribuir de modo prático para a implementação dos ODM no seu município por meio da Agenda, e colabora para o enfrentamento dos desafios colocados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com efetividade (ODM, 2016).

Em consonância com os Objetivos do Milênio é que “ o poder público não pode jamais banir ou desprezar a função social do Estado, mas, sim, deve atuar de maneira responsável [...] (RIBEIRO, 2013, p. 89).

O Brasil é destaque no cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, sendo que, em 2002, o país já havia ultrapassado a meta internacional de reduzir a pobreza pela metade. Foi importante a implementação de Programas Sociais para que o país alcançasse essa meta.

Segundo o sítio eletrônico da Agenda de Compromissos dos Objetivos e Desenvolvimento do Milênio, ao tratar dos programas sociais implementados pelo Brasil é possível verificar que:

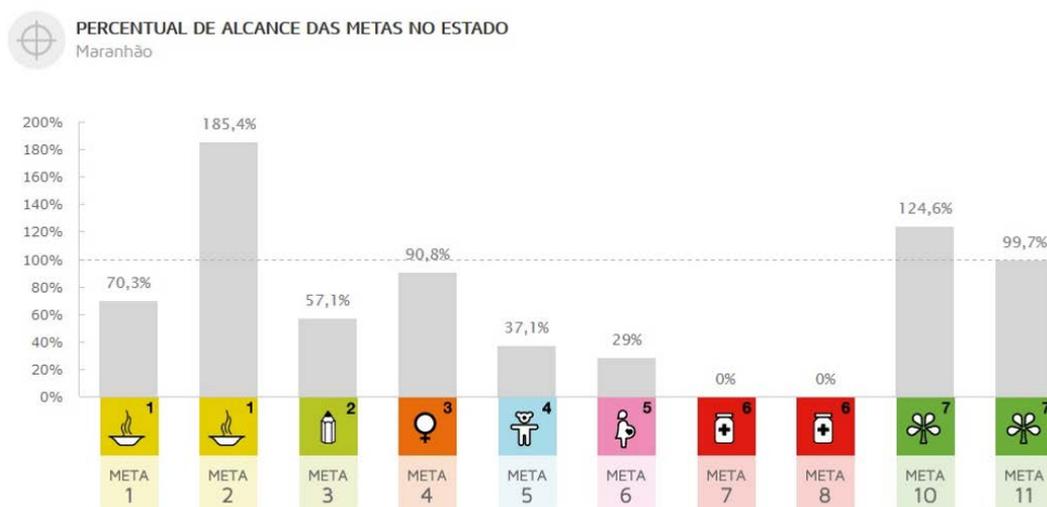
O Programa Bolsa Família já atende mais de 13,8 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar. A gestão do Bolsa família é descentralizada e compartilhada por União, estados, Distrito Federal e municípios.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil também contribui para nosso objetivo. Em dezembro de 2012, 5.544 Municípios e DF (99,6%) já se encontravam habilitados em algum nível de gestão do SUAS, sendo 180 (3,2%) em gestão inicial, 5.008 (89,3 %) em gestão básica e 394 (7,0%) em gestão plena. Habilitar todos os municípios que ainda não aderiram ao SUAS, bem como estimular a migração de todos os municípios em gestão inicial para a gestão básica será um passo importante para o ODM.

Por fim, o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA propicia a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, a preços compatíveis. Os alimentos são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial e pela rede de equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos), contribuindo, também, com a formação de estoques públicos de alimentos. Outra importante medida voltada ao fortalecimento da agricultura familiar veio com a Lei n 11.947, de 2009, por meio da qual foi estabelecida para os estados, o Distrito Federal e os municípios a aplicação mínima de 30% dos recursos repassados pelo FNDE para o do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar. Além de melhorar as condições alimentares e nutricionais das crianças, por meio desses programas as Prefeituras Municipais também contribuem com a inclusão produtiva do para os

agricultores familiares de nosso país, com o desenvolvimento local, auxiliando, assim, no combate à pobreza rural (BRASIL, 2016).

Em relação ao Estado do Maranhão, segundo os dados constantes nos Relatórios Dinâmicos de monitoramento de indicadores, é possível constatar que em relação as 11 (onze) Metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, o Maranhão tem se destacado, conforme figura abaixo.



Fonte: *print screen*. Disponível em: (Portal Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2014)

A Meta 1 trata da redução pela metade, até o ano de 2015, da proporção da população com renda abaixo da linha da pobreza e a Meta 2 da redução, pela metade, até 2015, da proporção da população que sofre de fome. Ou seja, pelo gráfico acima é possível constatar o avanço do Estado do Maranhão em relação ao cumprimento das Metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o que refletiu sobremaneira no alcance pelo Brasil do Mapa da Fome.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A importância de Josué de Castro no combate à fome e à desnutrição

Inicialmente, cumpre esclarecer o papel fundamental que Josué de Castro desenvolveu no Brasil quando analisou a situação de insegurança alimentar e nutricional da população brasileira na década de 40.

Josué de Castro (1908-1973), nascido no Recife e graduado em medicina pela Universidade do Brasil em 1929, entendeu que:

“a fome” estava presente na vida de grande parte da população brasileira, além de ser considerado pensador e ativista político brasileiro que, apesar de não ser geógrafo de formação, tornou-se um dos maiores pensadores da Geografia, em virtude, principalmente, das obras Geografia da Fome e Geopolítica da Fome (Centro Josué de Castro, 2008).

Segundo Josué de Castro, “ a fome, no Brasil, é consequência, antes de tudo, do seu passado histórico, com os seus grupos humanos sempre em luta e quase nunca em harmonia com os quadros naturais”. (CASTRO, 1984a).

Fome, conforme definição utilizada por Abramovay:

[...] engloba em seu conceito, apenas o seu aspecto quantitativo, ressaltando, ainda que existe a chamada fome parcial, cuja caracterização ocorre, não apenas quando o indivíduo obtém de maneira insuficiente os alimentos, mas, sobretudo, por haver um desequilíbrio alimentar, implicando não na ausência total ou parcial de determinados nutrientes, mais especificamente proteínas, essenciais à saúde do indivíduo (ABRAMOVAY, 1986, p. 13-15).

É importante salientar que esse conceito de fome faz referência apenas ao seu aspecto quantitativo. Observa Alexandra Beurlen que “a alimentação tem outra função além da de alimentar. Ela oferece ao organismo os materiais necessários à reestruturação das estruturas básicas” (BEURLEN, 2009, p. 29).

Josué de Castro afirma que o conceito de fome perpassa pela deficiência de calorias e pela deficiência de proteínas, nesses termos:

Não há dúvida de que vivemos em um mundo faminto, num mundo que sofre dos mais variados tipos de fome, isto é, de deficiências ou carências sistemáticas dos princípios essenciais ao equilíbrio vital do organismo. Humano. Do complexo e

emaranhado desenho da fome, porém, destacam-se dois traços marcantes que expressam os aspectos mais alarmantes do problema e que estão a exigir, dos grupos responsáveis, uma maior parcela de atenção; a insuficiência calórica, ou seja, a deficiência total de energia que o atual potencial humano necessita para se manter em estado de equilíbrio vital e a deficiência de proteínas, ou melhor, dos seus componentes – os aminoácidos indispensáveis à elaboração do substrato do protoplasma vivo (CASTRO, 1984a, p. 38).

Em 1946, Josué de Castro escreve *Geografia da Fome*, onde afirmava que “a fome não era um problema natural, isto é, não dependia nem era resultado dos fatos da natureza, ao contrário, era fruto de ações dos homens, de suas opções, da condução econômica que davam a seus países” (CASTRO, 1984b).

E mais, a obra efetua o mapeamento do Brasil a partir das características alimentares de cada uma das cinco regiões brasileiras, documentando a existência de situações de fome no país, afirmando que tais situações não são consequências de fenômenos naturais, mas predominantemente determinadas por fatores econômicos e sociais.

Segundo os ensinamentos de Eduardo Rocha:

Josué de Castro desnaturalizou o problema da fome. A fome era um tema proibido, quase nunca discutido publicamente, e quando levado à esfera pública era associado a preconceitos raciais, climáticos, regionais e a falsas teorias, como o malthusianismo⁷, que mais distorciam que esclareciam. Sendo importante para o Brasil e para o mundo, pois demonstrou a fragilidade dessa teoria e apontou os fatores econômicos e sociais que estão por trás dessa calamidade pública, que é a fome (ROCHA, 2011, p. 29-30).

Merece destaque a importante contribuição de Josué de Castro⁸ para o debate e a ativa participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, desde a sua criação em 1945.

Em breve exposição, a FAO foi criada em 16 de outubro de 1945, atuando como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos, debater políticas e impulsionar iniciativas estratégicas (ONUBR, 2016).

Atualmente a FAO tem 191 países-membros, mais a Comunidade Europeia. A FAO trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os

7 O malthusianismo associada a fome à explosão democrática. Preconizava que a população crescia em progressão geométrica (multiplicação) e os recursos alimentares em progressão aritmética (adição). Como consequência, inevitavelmente, ocorreria o cataclismo da fome. Como solução, propôs um controle populacional rigoroso. (ROCHA, 2011, p. 31)

8 Josué de Castro desnaturalizou o problema da fome.

momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável, como estratégia a longo prazo para aumentar a produção e o acesso de todos aos alimentos, ao mesmo tempo em que preserva os recursos naturais.

Dentre as ações da FAO no Brasil desenvolvidas em parceria com programas brasileiros está o apoio ao Programa Fome Zero, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), segundo informações constantes no site da ONU (ONUBR, 2016)

O preâmbulo da parte A, da Constituição da FAO expressa sua preocupação com a alimentação como instrumento de combate e eliminação da fome mundial:

Os Estados que adotam (aceitam) esta Constituição, decididos a promover o bem-estar geral, intensificando, por sua parte, a ação individual e coletiva com os fins de: elevar os níveis de nutrição e de vida (...) e contribuir, assim (...) a libertar a humanidade da fome.

Assim, a FAO formulou um documento intitulado Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Essas Diretrizes Voluntárias são uma primeira tentativa dos governos de realizar uma interpretação de um direito econômico, social e cultural, principalmente com intuito de “recomendar ações para apoiar a sua realização” (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2016).

Desta forma, transcreve-se os objetivos das Diretrizes Voluntárias:

O objetivo destas Diretrizes Voluntárias é proporcionar uma orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), 2016).

Assim é que Mérces da Silva Nunes, em sua obra, afirma:

Por óbvio que não se verifica realização plena e efetiva do direito à vida sem que tenham sido atendidas as necessidades humanas primárias e essenciais à própria existência, tais como o direito à alimentação, à saúde, habitação, etc., de sorte que os Estados não podem se eximir do dever de assegurar o acesso a todos os indivíduos aos meios de sobrevivência (NUNES, 2008, p. 52-53)

Para que o Direito Humano à Alimentação Adequada seja efetivado e realizado de forma plena é necessário que haja o desenvolvimento de políticas públicas pelo Estado, mas, sem restringir a atuação somente da esfera estatal.

Políticas públicas: breves considerações

A Política pública pode ser definida como:

(...) uma conduta comissiva ou omissiva da administração pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta prevista em norma constitucional, ou legal, sujeitando-se ao controle judicial amplo e exaustivo, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados (LIMA, 2013, p. 91).

Ademais, verifica-se a existência de outros conceitos de políticas públicas, cuja definição é tida como um “conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (FONTE, 2015, p. 57).

Nos ensinamentos de Leonardo Secchi, “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (SECCHI, 2010, p. 1). Continua afirmando que “não há consenso na literatura especializada quanto ao conceito de políticas públicas ou do que seja uma política pública” (SECCHI, 2010, p. 2-3), tornando-se um problema público. Ao passo que “um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade)” (SECCHI, 2010, p. 7-8).

É necessário entender políticas públicas “a partir de elementos comuns, que de uma forma ou de outra se verão presentes na maior parte das escolas que se dedicam a seu estudo” (VALLE, 2009, p. 36).

Os elementos comuns, segundo Vanice Regina Lírio do Valle elenca, ao utilizar as recomendações de Theodoulou, são as seguintes:

Políticas públicas devem distinguir entre o que o governo *pretende* fazer, e aquilo que, *de fato, ele realmente faz*; que a omissão governamental é tão relevante quanto a ação;

Políticas públicas, no plano do ideal, envolvem todos os níveis de governo, e *não estão restritas a atores formais* – em verdade, atores informais podem se revelar extremamente importantes;

Políticas públicas é um tema que invade a ação governamental, e não está limitada à legislação, ordens executivas, regras e regulação – portanto, aos instrumentos formais desse agir do poder;

Políticas públicas envolvem um *curso de ação intencional*, com uma finalidade específica e conhecida como objetivo;

Políticas públicas envolvem um *processo em desenvolvimento*; elas compreendem não só a decisão pela promulgação de uma lei ou projeto, mas também as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação (THEODOULOU, 2005. p. 1-9 *apud* VALLE, 2009. p. 36)

Nesse passo é que o processo de formulação de uma política pública “envolve a identificação de diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública” (CARVALHO, SALLES, *et al.*, 2008, p. 15).

Alexandra Beurlen, afirma que:

(...) uma política pública que se disponha a garantir o direito humano à alimentação adequada não se pode preocupar apenas com um destes elementos, fazendo crer que a solução momentânea e indispensável da fome ou mesmo da carência nutricional de determinados grupos populacionais, sem mudanças estruturais de geração de emprego e renda, de saneamento básico, de saúde pública, etc., torna efetivo o direito (BEURLEN, 2009, p. 83).

“As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo” (CARVALHO, SALLES, *et al.*, 2008, p. 12).

Salienta-se que existem vários segmentos da política pública, podendo a mesma ser econômica, ambiental, dentre outras, em que pese esses segmentos existirem, analisar-se-á a política social⁹, especificamente.

Política social “é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área” (CARVALHO, SALLES, *et al.*, 2008, p. 12). Exemplo de política social hoje, no Brasil, é o programa Fome Zero.

Em suas anotações, Raquel Gentilli aduz que, em relação à política social:

(...) a expressão tradicionalmente consagrada como referente a ações governamentais dos Estados modernos tendo em vista atender a redução das consequências da pobreza em diversas áreas de serviços, como educação, saúde, habitação, previdência, etc. Essas ações visam equacionar, em alguns casos, ou minimizar, em outros (GENTILLI, 2006, p. 77-78).

Fruto das lutas dos movimentos sociais e dos movimentos organizados da sociedade

⁹ Ao tratarmos de políticas sociais de seguridade social, por exemplo, estar-se-á diante de ações cuja competência é privativa da União, cuja previsão constitucional está no artigo 22, XIII ou competência comum, com os Estados e municípios, cuja previsão constitucional está o art. 23, II, V, VIII, IX e X ou, ainda concorrente, com previsão constitucional no artigo 24, incisos II, IX, XII.

civil, principalmente no que se refere à pobreza, é que se pode falar em política social.

Desta forma, se torna claro o papel das políticas públicas enquanto diretrizes que norteiam a ação do poder público, estabelecendo regras e procedimentos que regem as relações entre o poder público e a sociedade.

Em relação ao conceito jurídico de políticas públicas, nos ensina Ney Rodrigo Lima Ribeiro que:

Política pública pode ser definida como uma conduta comissiva ou omissiva da administração pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta prevista em norma constitucional, ou legal, sujeitando-se ao controle jurisdicional amplo e exaustivo, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados (Ribeiro, 2013, p.91).

Desta forma, conclui-se que, “o conceito de políticas públicas pressupõe modelos de programas, ações e atividades públicas envolvendo, todavia, o comprometimento das funções do Estado com a consecução das metas de efetivação dos direitos fundamentais” (RIBEIRO, 2013, p. 92).

O início do processo de implementação no Brasil de políticas públicas direcionadas à alimentação

Importante salientar que no Brasil, desde a época da colonização já existiam problemas da população em relação à alimentação. Somente na década de 30 é que houve uma preocupação do governo que, na gestão de Getúlio Vargas, eclodiu a necessidade de ser enfrentado o problema em relação à alimentação, especialmente a alimentação do trabalhador, sendo reflexo dessa preocupação, a criação do Serviço de Alimentação da Presidência Social – SAPS em 1940, com intuito de:

(...) promover a instalação de refeitórios em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população” (SILVA, 2016)

Até a década de 70, outros programas foram implementados pelo governo federal, como por exemplo, em 1972 quando o então Presidente da República Emílio G. Médice criou o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN, através da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, cuja incumbência seria a de elaborar uma política nacional capaz de combater os problemas nutricionais do país e possuía os seguintes encargos:

(...) era uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde com os encargos de: assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição; propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promover e fiscalizar a sua execução e avaliar os resultados; e estimular pesquisa científica de apoio. (SILVA, 2016)

Através do INAN que se estabeleceu, em março de 1973, o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – I PRONAN.

Em 1976, no governo de Ernesto Geisel foi instituído o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT¹⁰, direcionado à alimentação do trabalhador.

Em meados da década de 80, o Ministério da Agricultura propôs uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com ênfase na autossuficiência na produção de alimentos, criando o Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA.

Com base na política proposta pelo Ministério da Agricultura que culminou com a previsão normativa de criação do CONSEA, só foi possível a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA no ano de 1993. Ocorre que no ano de 1995, o CONSEA foi extinto e criou-se então um novo Conselho. O Conselho da Comunidade Solidária, que surgiu com o intuito de promover a integração de ações exercidas pelos diversos níveis públicos (federal, estadual e municipal), dentro de um Plano Nacional de Estabilização Econômica.

Ocorre que o Conselho da Comunidade Solidária também foi extinto. E, no ano de 2003 foi reimplantado o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, com a vitória do Presidente Lula na eleição presidencial. Durante o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva a alimentação passou a ser a prioridade. Neste período o Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003, recria o CONSEA.

No mesmo ano também criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), assim como é lançado o Fome Zero e criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Além disso, é apresentado a proposta da PEC 047/2003, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), que propõe a alteração do art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e combate à fome.

¹⁰ É um programa social que prioriza o atendimento aos trabalhadores de baixa renda, ou seja, aqueles que ganham até cinco salário mínimos mensais.

Em 2005, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, é criada a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada, que passa a acompanhar alguns casos de violações envolvendo indígenas, quilombolas, comunidades urbanas, entre outros.

A Lei nº 11.346/2006, mais conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN que será analisada em tópico específico.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN: considerações iniciais

O conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional é fundamental para a compreensão do “direito à alimentação como parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário” (BRASIL, 2015).

E mais, esses direitos “referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade” (BRASIL, 2015).

Portando, parte-se da essencialidade do Direito Humano à Alimentação Adequada enquanto um direito básico que deve ser garantido plenamente pelo Estado, sendo, portanto, considerado fundamental, amparado não só pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como por outros Tratados Internacionais, como já abordado em capítulo próprio.

Ou seja, o Direito Humano à Alimentação Adequada é, portanto, um direito inalienável e indissociável do ser humano pelo único fato de pertencer à espécie humana e “é fundamento de outros direitos e necessariamente assim deve ser considerado sob pena de comprometimento e/ou perecimento da própria existência humana” (NUNES, 2008, p. 57).

No Brasil, no ano de 2006, duas importantes leis foram sancionadas o qual consolidou o avanço da segurança alimentar e nutricional. A primeira delas, foi a Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e, a segunda, foi a Lei nº11.346/2006, regulamentada pelo Decreto nº 7.272/2010, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com finalidade de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada e que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN e estabeleceu parâmetros para elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (TAVARES, 2012, p. 57-58).

Fernanda Tavares nos ensina que:

A LOSAN foi elaborada pelo CONSEA e MDS e aprovada pelo Congresso Nacional sem alterações em seu texto e sancionada pelo Presidente da República. A lei expõe a definição de SAN, e as temáticas subjacentes que esta abrange, seguindo o que foi discutido na II Conferência Nacional de SAN, estabelecendo as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, reiterando a conformação atual da PNSAN no país (TAVARES, 2012, p. 58)

O direito à alimentação está intrinsecamente ligado ao direito à vida, sendo protegido pela Constituição Federal de 1988, guardando inclusive relações com o “direito à saúde como com o direito à sadia qualidade de vida” (NUNES, 2008, p. 52). Sendo o direito fundamental à alimentação protegido constitucionalmente, a redação do artigo 2º da Lei nº11.346/2006 que diz:

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.

Antes da análise da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN é necessário definir o conceito de segurança alimentar e nutricional. De acordo com a definição estabelecida pela LOSAN,¹¹ no artigo 3º da Lei nº 11.346/2006, diz-se 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 essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Ou seja, quando se fala em Segurança Alimentar e Nutricional automaticamente

¹¹ Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

referimo-nos a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Neste contexto, a Segurança Alimentar e Nutricional “deve ser baseada em práticas alimentares promotoras da saúde, sem nunca comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (...) é um direito de se alimentar adequadamente (BRASIL, 2015).

O conceito utilizado pela LOSAN de segurança alimentar e nutricional é reflexo do processo de lutas políticas e institucionais impulsionados pelos movimentos sociais, sendo “decorrente de um movimento histórico e social e, pauta-se, ao menos legalmente, na construção de um sistema e de uma política nacional” (BURLANDY e MATTOS, 2016, p. 26).

Desta forma, é necessário a compreensão do conceito de SAN para o entendimento das dimensões e aspectos envolvidos na sua discussão. Ou seja, é possível verificar a existência de dois componentes básicos, quais sejam:

(...) o componente alimentar, relacionado com a disponibilidade (produção, comercialização) e acesso (físico, financeiro) ao alimento e, o componente nutricional, que considera tanto os fatores envolvidos na determinação de práticas alimentares (disponibilidade local e acesso aos alimentos, culturas e hábitos alimentares) como os relacionados à sua utilização pelo organismo (qualidade e sanidade do alimento, sanidade do ambiente, estado nutricional e de saúde (...)) (TAVARES, 2012, p. 67).

Segundo informações constantes no Relatório da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

Dois conceitos estão fortemente relacionados ao de SAN: o Direito Humano à Alimentação Adequada e a soberania alimentar. O direito à alimentação é parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial, do qual o Brasil é signatário. Esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade. Cada país, por sua vez, tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população (soberania alimentar), respeitando as múltiplas características culturais dos povos (CONSEA, 2004, p. 5).

Ao passo que:

Uma política de SAN é um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. Deve ser sustentável, ou seja, desenvolver-se articulando condições que permitam

sua manutenção a longo prazo. Requer o envolvimento tanto do governo quanto da sociedade civil organizada, em seus diferentes setores ou áreas de ação – saúde, educação, trabalho, agricultura, desenvolvimento social, meio ambiente, dentre outros – e em diferentes esferas – produção, comercialização, controle de qualidade, acesso e consumo (CONSEA, 2004).

Assim é que Herberth Figueiredo nos ensina:

O Estado Democrático de Direito procura instituir elementos de participação popular na condução de seu destino, que ao mesmo tempo legitimem o exercício do poder formal exercido pelos governantes e representantes que atuem de forma intensa para o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, para que se chegue a um Estado de Direito, e que também proteja os direitos individuais, sociais, difusos e coletivos (FIGUEIREDO, 2013, p. 49)

Segundo o artigo 4º, da Lei nº 11.346/06 é possível verificar a abrangência da Segurança Alimentar e Nutricional, conforme abaixo:

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 dos alimentos, incluindo-se a água, bem como 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

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.** [grifos nossos]

Nesse contexto, “a implementação de programas e políticas assegurados por legislações específicas, estabelecidas de forma articulada ao debate de SAN, orientam e reforçam a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada” (CASEMIRO, 2012, p. 73).

Desta forma, a insegurança alimentar e nutricional pode ser detectada a “partir de diferentes tipos de problemas, tais como a fome, obesidade, doenças associadas à má alimentação, consumo de alimentos de qualidade duvidosa ou prejudicial à saúde, entre outros (BRASIL, 2015).

A Lei nº 11.346/2006 foi regulamentada através do Decreto nº 7.272/2010, que define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, e dispõe sobre a sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no qual foi instituído pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O artigo 1º do Decreto nº 7.272/2010, assim estabelece:

Art. 1º Este Decreto define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, dispõe sobre a sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Desta forma, entende-se como Política de Segurança Alimentar e Nutricional, como “um conjunto de ações planejadas para garantir a oferta e o acesso aos alimentos para toda a população, promovendo a nutrição e a saúde. (BRASIL, 2015).

Ademais o processo histórico de debates ocorridos em Conferências que foram pensadas com intuito de refletir exclusivamente a problemática da Segurança Alimentar e Nutricional e as lutas sociais foram fundamentais quando da implementação das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A formulação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN como instrumento de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.

Com a LOSAN foi criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 11.346/06 tem por objetivos:

Art. 10. O SISAN 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 do País.

Dentre os objetivos específicos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional previstos no artigo 4º do Decreto nº 7.272/2010, é possível verificar a necessidade de articulação de programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada e a necessidade

de incorporação à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Nestes termos, estabelece o art. 4º:

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;

[...]

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.

Com a implementação do SISAN:

[...] os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil irão atuar conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, e ainda no acompanhamento, monitoramento e avaliação da situação nutricional da população, definindo direitos e deveres do poder público, da família, das empresas e da sociedade (BRASIL, 2015, p. 7).

O SISAN é regido pelos princípios elencados no artigo 8º da Lei nº 11.346/2006 que diz:

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;

II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;

III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

E tem como base as seguintes diretrizes, estabelecidas no artigo 9º:

Art. 9º O SISAN 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.

A intersetorialidade significa “ações articuladas e coordenadas, utilizando os recursos existentes em cada setor de modo mais eficiente, direcionando-os para ações que obedeçam a uma escala de prioridades estabelecidas em conjunto (BRASIL, 2015, p. 6).

Assim sendo, é necessário o aprimoramento e respeito das relações que o Estado deve ter perante a sociedade, seja como garantidor do direito humano à alimentação adequada e estruturador do Estado Democrático de Direito onde é possível garantir ao cidadão o direito de exigir do Estado o cumprimento de um direito fundamental, que é a alimentação adequada.

Nesse contexto, para alcançar os objetivos específicos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é que a Lei nº 11.346/2006, no artigo 11, elenca os componentes que integram o SISAN.

Assim, estipula o artigo 11 da referida Lei.

Art. 11. Integram o SISAN:

I – **a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – **o CONSEA**, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

(...)

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:

(...)

IV – **os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – **as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos**, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN. [grifos nossos]

Assim, é necessário analisar cada um dos componentes do SISAN com intuito de demonstrar sua essencialidade no desenvolvimento e garantia do Direito Humano fundamental social à alimentação.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA

Em relação ao CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o mesmo possui as seguintes atribuições com previsão legal expressa na Lei nº 11.346/2006:

Art. 11 (...)

II – (...)

- a) **convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;
- 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;
- 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;
- d) **definir**, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- e) **instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional** nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
- f) **mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional**; (grifos nossos)

O Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, foi regulamentado através do Decreto nº 6.272/2007, que dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento, sendo órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República e integra o SISAN sendo responsável pelas seguintes atribuições:

Art. 2º Compete ao CONSEA:

- I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;
- II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;
- III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das 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 os requisitos orçamentários para sua consecução;

IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;

X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e

XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

E mais, segundo o § 1º do artigo 2º do Decreto nº 6.272/2007, o CONSEA estimulará a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional e sua composição está prevista na Lei nº 11.346/2006, no artigo 11, §2º que diz:

§ 2º O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios:

I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e

III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

Uma das atribuições do CONSEA é convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos. Reitera-se a importância da realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

– CNSAN na medida em que, a mesma é a “instância máxima do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN” (CNSAN, 2015, p. 15).

Em relação à Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante traçar seu desenvolvimento e previsão legislativa:

O parágrafo primeiro do artigo 11 da Lei nº 11.346/2006 possui a seguinte redação:

Art. 11

[...]

§ 1º A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN segundo o artigo 11, I, da Lei nº 11.346/2006 é a “instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN” e será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional¹² (BRASIL, 2006).

No ano de 1986 a VIII Conferência Nacional de Saúde que deliberou a realização da 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição que ocorreu em 1994, entre os dias 26 a 28 de agosto em Brasília (I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 1995).

A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi realizada na cidade de Olinda, no ano de 2004, entre os dias 17 a 20 de março onde foram abordados as diretrizes e princípios norteadores da Segurança Alimentar e Nutricional.

Em 2007, aconteceu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CNSAN, realizada em julho, em Fortaleza, Ceará. O tema da Conferência foi “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”.

Participaram da III CNSAN 1.800 pessoas, sendo 1.333 delegados (as) da sociedade civil e de governos (federal, estadual e municipal), 360 convidados (as) nacionais e 70

¹² Previsão normativa no § 1º do artigo 11 da Lei nº 11.346/2006

convidados (as) internacionais, de 23 países. Os delegados votaram as ações prioritárias a realizar e os caminhos para favorecer processos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico com Segurança Alimentar e Nutricional, com progressiva realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e soberania alimentar, através da implantação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo lema é “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos”, foi realizada em Salvador, entre os dias 7 a 10 de novembro de 2011, onde houve participação de todos os Estados da federação, através de seus representantes, bem como da sociedade civil, representantes indígenas, quilombolas, população negra, entre outros povos (4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011).

A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo lema é “Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar”, “é um evento estratégico entre iniciativas para se atingir as metas de erradicação da extrema pobreza no país” (CONSEA, 2016) que foi realizada em Brasília entre os dias 3 a 6 de novembro de 2015.

Em decorrência da realização da V Conferência, foi divulgada a Carta Política:

A Carta que contém 8 páginas e 29 itens em torno do lema do encontro – “Comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar” aborda as dimensões socioculturais da segurança alimentar e nutricional “para aproximar a produção e o consumo de alimentos; estabelecer pontes entre rural e urbano e valorizar a agrobiodiversidade e os alimentos in natura e regionais (CONSEA, 2015)

O documento também defende, como bases para a comida de verdade, “o respeito à ancestralidade negra e indígena, à africanidade e às tradições de todos os povos e comunidades tradicionais, o resgate das identidades, memórias e culturas alimentares próprias da população brasileira” (CONSEA, 2015).

O objetivo geral da V CNSAN é “ampliar e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da soberania alimentar, garantindo a todos e a todas o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, assegurando a participação social e a gestão intersetorial do SISAN, na Política e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (CNSAN, 2015, p. 15).

Em relação aos objetivos específicos, a V Conferência estabeleceu o “avanço e comprometimento dos três poderes da República e nas esferas municipal, estadual, distrital e nacional, e ampliar a participação e o compromisso da sociedade brasileira no processo de construção do SISAN, reafirmando o pacto social em torno do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar” (CNSAN, 2015, p. 15).

A V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN foi realizada no ano de 2015 sendo que a próxima deve ser realizada no ano de 2019, conforme previsão legal.

A Conferência desempenha função primordial no desenvolvimento da Política Nacional e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN, quando “indica as diretrizes e prioridades” da PNSAN e PLANESAN (CNSAN, 2015, p. 15).

Portanto, verifica-se que a existência dos espaços de discussões através da realização das Conferências nacionais que trataram da instituição e implementação desse Sistema foi decisivo para o processo de consolidação que é reflexo do compromisso do Governo Federal quando se trata de Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional.

Outra função de competência do CONSEA essencial é a que consta no artigo 2º, §1º do Decreto nº 6.272/2007, que possui a seguinte redação:

§ 1º O CONSEA estimulará a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, torna-se fundamental a implementação do CONSEA em âmbito estadual e municipal para que haja a realização das Conferências estaduais e municipais para que, através dessas Conferências sejam formuladas políticas públicas para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN, apesar de ser sido criada pelo Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007, também é regulada pela Lei nº 11.346/2006, especificamente quanto à previsão legal expressa na referida Lei ao tratar da composição da CAISAN.

Nos termos do artigo 11, III, da Lei nº 11.346/2006 que assim rege:

Art. 11. [...]

[...]

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:

[...]

Ao tratar das atribuições da CAISAN, a Lei é expressa no sentido de que cabe à ela, 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, além de coordenar a execução da Política e do Plano e articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal¹³.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN é regulamentada pelo Decreto nº 6.273/2007 que no artigo 1º, possui a presente redação:

Art. 1º A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional, com as seguintes competências:

No inciso I do artigo 1º do Decreto nº 6.273/2007 há disposições sobre a competência da CAISAN nos seguintes termos:

I - elaborar, a partir das diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA:

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando suas diretrizes e os instrumentos para sua execução e;

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua execução.

II - coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

Interlocução permanente entre CONSEA e os órgãos de execução;

Acompanhamento das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;

III - monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais;

¹³ Previsão nos incisos "a" a "c" do artigo 11, da Lei nº 11.346/2006

IV - monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - articular e estimular a integração das políticas e dos planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

VI - assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos;

VII - definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN; e

VIII - elaborar e aprovar o seu regimento interno.

Com os Decretos nº 6.272 e nº 6.273, ambos de 23 de novembro de 2007, que regulamentaram respectivamente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança alimentar e Nutricional – CAISAN à luz do novo marco legal publicado em 2006, ficaram instituídas as instâncias fundamentais para a operacionalização do SISAN.

A CAISAN integra o SISAN e tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública afetos à área de segurança alimentar e nutricional, segundo dispõe o artigo 1º do Decreto nº 6.273/2003.

A CAISAN é presidida pelo Secretário-Geral do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). São membros da CAISAN os representantes governamentais, titulares e suplentes, no CONSEA, na forma do disposto no Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. A Secretaria-Executiva da CAISAN, por sua vez, é exercida pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)¹⁴.

Assim, os componentes do SISAN a nível federal são: a) Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CNSAN; b) Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA; c) Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

Em 2009 o Relator da ONU para o Direito Humano à Alimentação, Olivier de Schutter, em visita ao Brasil e em seu relatório, afirma que o Brasil atingiu “notável progresso no combate à fome, e particularmente contra a desnutrição infantil, desde 2002. O relatório identifica ainda uma série de desafios para a garantia do Direito Humano à Alimentação

¹⁴ Previsão expressa no artigo 6º do Decreto nº 6.273/2007.

Adequada e incluiu recomendações sobre como enfrentá-los” (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2016).

Em 2010, a campanha promovida pelo CONSEA, com apoio de ONGs, movimentos sociais e artistas, pela aprovação da Emenda Constitucional nº 64 de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), resulta na inclusão do Direito à Alimentação no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

A Emenda Constitucional nº 64/2010, alterou o artigo 6º da Constituição Federal, incluindo o direito à alimentação como mais um direito social. Tal iniciativa é resultado de um longo processo de lutas, uma vez que a garantia constitucional expressa é um importante componente que fortalece a construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional.

Em 2011 é aprovado o I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o PLANSAN 2012/2015, o qual é reconhecido como um importante instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que buscou concretizar a intersetorialidade, pressuposto da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, dando visibilidade e propondo um monitoramento sistemático de programas e ações que deveriam, em última instância, garantir o direito humano à alimentação adequada da população brasileira, conforme determinado pela Lei nº 11.346/2006.

Ou seja, o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi instituída pelo Decreto nº 7.272/2010, é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, onde é possível verificar as diferentes ações e atuações governamentais pautadas no respeito, proteção, promoção e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Em atenção ao que dispõe o artigo 3º do Decreto nº 7.272/2010:

(...) a elaboração do Plano será pautada em 08 (oito) diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e deverá ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2016).

O Plano deverá:

- I - conter análise da situação nacional de segurança alimentar e nutricional;
- II - ser quadrienal e ter vigência correspondente ao plano plurianual;
- 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;
- IV - explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades da União integrantes do SISAN e os mecanismos de integração e coordenação daquele Sistema com os sistemas setoriais de políticas públicas;
- 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; e
- VI - definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação.

Em relação ao monitoramento sistemático de programas e ações, foi instituído em 2012, no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, o Comitê Técnico de Monitoramento do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, com previsão expressa no Decreto nº 7.272/2010, no artigo 21:

Art. 21. O monitoramento e avaliação da PNSAN será feito por sistema constituído de instrumentos, metodologias e recursos capazes de aferir a realização progressiva do direito à alimentação adequada, o grau de implementação daquela Política e o atendimento dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

[...]

§ 3º Caberá à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional- CAISAN tornar públicas as informações relativas à segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

O Comitê Temático de Monitoramento criado pela CAISAN é composto por órgãos federais participantes da CAISAN, bem como por representantes da sociedade civil do CONSEA, com caráter permanente, e dentre as atribuições elencadas pela lei, possui a de definir os instrumentos e metodologia para monitorar, avaliar e divulgar a implementação dos objetivos e das metas do I PLANSAN.

O órgão responsável pelo monitoramento do PLANSAN é o Ministério do Desenvolvimento Social que através da implementação do Sistema de Monitoramento do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional – SISPLANSAN apresentam informações através de relatórios sobre o cumprimento ou não do Direito à Alimentação Adequada.

Desta forma, o SISPLANSAN – Sistema de Monitoramento do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional é o instrumento pelo qual, semestralmente ou anualmente, os órgãos

informam sobre a execução de suas respectivas metas. Ou seja, foi criado com a finalidade de “acompanhar e monitorar a execução das Metas do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, além de ser o instrumento de transparência à ação pública e apoio a CAISAN na “elaboração de diagnósticos que possam subsidiar os processos de tomada de decisão no Governo Federal” (SISPLANSAN, 2016). O SISPLANSAN é fundamental para que se verifique a efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito nacional.

Análise do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN

O I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012 - 2015 foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, representado na pessoa da Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, e aprovado pelo Pleno Ministerial da CAISAN, em 2011, sendo composto por 19 Ministérios, como um instrumento de institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

A grande inovação do Plano é, “ seu embasamento nas metas e objetivos do novo Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012 a 2015, fato que traz para a esfera estratégica do planejamento da ação pública a tão procurada intersetorialidade, além de garantir plenas condições para sua implementação” (BRASIL, 2011, p. 9).

Segundo a fala da Presidente da CAISAN, Tereza Campello, na elaboração do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é possível verificar que:

A elaboração do PLANSAN avança mais uma etapa para a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que constitui a base institucional sob a qual os esforços das esferas federal, estadual e municipal, pactuados com a sociedade civil, poderão constituir-se como parte orgânica do nosso sistema de proteção social. O próximo passo é a adesão dos estados e municípios ao SISAN e a consequente elaboração de seus Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, o que aperfeiçoará e tornará mais eficiente as estratégias públicas para respeitar, promover, proteger e prover o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2016, p. 10).

E continua afirmando que o “alcance do PLANSAN vai além, ao consolidar uma política estruturante permanente garantidora de direitos fundamentais, como o direito

humano à alimentação adequada e saudável”. (BRASIL, 2016, p. 10). Vale registrar que o Brasil, desde 2003, quando lançou o Programa Fome Zero, que hoje é referência mundial no combate à fome e à extrema pobreza, não só fortaleceu como também criou políticas públicas que foram essenciais para o alcance da melhoria das condições sociais e de alimentação (BRASIL, 2016, p. 15).

Assim sendo, verifica-se que o I Plano Nacional de SAN foi fundamental na institucionalização e consolidação dos programas e ações relacionados às diretrizes e metas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, na medida em que explicita as responsabilidades dos órgãos e entidades da União.

Todos os objetivos e metas constantes no I PLANSAN estão pautados nas diretrizes constante do Decreto nº 7.272/2010 e são compostos por 10 desafios¹⁵, sendo que o primeiro deles será objeto de interesse nesta pesquisa, estando atrelado à Consolidação da Intersetorialidade e da Participação Social na implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em todo o território nacional.

O Capítulo IV do I PNSAN trata das Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída através do Decreto de nº 7.272/2010 que estabeleceu diretrizes gerais para serem utilizadas como base para a elaboração do PNSAN. Ou seja, “para cada diretriz, foram definidos, em consonância com o Plano Plurianual 2012 – 2015, objetivos, metas prioritárias e iniciativas que buscam dar concretude a elas” (Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2011, p. 47- 49).

Desta forma, o I PLANSAN é concretizado e serve de base para a construção do II PLANSAN que foi aprovado em 05 de maio de 2016 sendo formulado juntamente com a participação do governo federal visando a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e a efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada da população brasileira.

15 Os demais desafios são: Erradicação da extrema pobreza e da insegurança alimentar moderada e grave; Reversão das tendências de aumento das taxas de excesso de peso e obesidade; Ampliação da atuação do Estado na promoção da produção familiar agroecológica e sustentável de alimentos e de valorização e proteção da agrobiodiversidade; Consolidar as políticas de reforma agrária, acesso à terra e o processo de reconhecimento, demarcação, regularização e desintrusão de terras/territórios indígenas e quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais; Instituição e implementação da Política Nacional de Abastecimento Alimentar de modo a promover o acesso regular e permanente da população brasileira a uma alimentação adequada e saudável; Ampliação do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e titulares de direito dos programas de transferência de renda com vistas ao fomento de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo; Ampliação do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade às famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura; Enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero, das condições de saúde, alimentação e nutrição e de acesso às políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional; Fortalecimento das relações internacionais brasileiras, na defesa dos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar. I PLANSAN.

O II PLANSAN 2016-2019 foi pensado, discutido e elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN que tem como presidente Tereza Campello, juntamente com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA, fruto das discussões e deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional¹⁶.

O II PLANSAN também possui Metas e Desafios a serem alcançados e foi elaborado a partir das deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, nos seguintes termos:

Foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a partir das deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estas três instâncias conformam a governança da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (CAISAN, 2016, p. 11).

O artigo 18 do Decreto nº 7.272/2010 afirma que:

A PNSAN será implementada por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O Art. 3º do mesmo Decreto trata da elaboração do Plano e como deve ser orientada, ou seja, o Plano deve conter 08 (oito) diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e deverá ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, a redação do artigo 3º do Decreto nº 7.272/2010 diz:

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;

16 É importante esclarecer o papel fundamental da realização das Conferências Nacional, Estaduais e Municipais para discussões e planejamentos no que se refere à garantia 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 aquicultura;

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.

Em relação a metodologia utilizada no II PLANSAN tem-se que:

O Plano está dividido em Desafios, metas e ações relacionadas.

Desafios: refere-se a uma dimensão mais estratégica do Plano, expressando de forma direta quais os desafios que precisam ser enfrentados no campo da SAN.

Metas: refere-se a um resultado final a ser alcançado nos próximos quatro anos, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa.

Ações Relacionadas: refere-se aos meios necessários para o alcance das metas (CAISAN, 2016, p. 16).

O II PLANSAN 2016-2019 é composto por 09 desafios, 121 metas e 99 ações relacionadas e que possuem correspondência com as 8 (oito) Diretrizes da PNSAN (CAISAN, 2016, p. 16).

São eles:

Desafio 1 – Promover o acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Desafio 2 – Combater a Insegurança Alimentar e Nutricional e promover a inclusão produtiva rural em grupos populacionais específicos, com ênfase em Povos e Comunidades Tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis no meio rural.

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.

Desafio 4 – Promover o abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada e saudável.

Desafio 5 – Promover e proteger a Alimentação Adequada e Saudável da População Brasileira, com estratégias de educação alimentar e nutricional e medidas regulatórias.

Desafio 6 – Controlar e Prevenir os Agravos decorrentes da má alimentação.

Desafio 7 – Ampliar a disponibilidade hídrica e o acesso à água para a população, em especial a população pobre no meio rural.

Desafio 8 – Consolidar a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

Desafio 9 – Apoio a iniciativas de promoção da soberania, segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e de sistemas alimentares democráticos, saudáveis e sustentáveis em âmbito internacional, por meio do diálogo e da cooperação internacional.

A presente pesquisa está pautada no Desafio 8 que trata de consolidar a implementação do SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

É importante esclarecer que para cada Desafio são estabelecidas algumas metas, sendo que, dentro do Desafio 6.8, que se propõe no fortalecimento dos componentes do SISAN, “faz-se importante promover as metas e ações relacionadas à pesquisa e extensão em SAN, à capacitação para o DHHA, a Construção dos mecanismos de exigibilidade do DHAA e ao aperfeiçoamento do sistema de monitoramento e indicadores da PNSAN” (CAISAN, 2016, p. 55).

O Desafio 6.8 é dividido em 3 (três) áreas de atuação sendo que a primeira delas está voltada para a Intersetorialidade nas relações federativas, a segunda, pautada na participação social e a terceira, na gestão e financiamento do sistema, ou seja, a atuação dos CONSEAs nacional, estadual e municipal, juntamente com as CAISANs nacional, estadual e municipal torna-se fundamental para a efetivação e implementação das Metas estabelecidas para o Desafio 6.8 do II PLANSAN 2016-2019 em âmbito estadual e municipal.

Através da figura 1 é que se tem como parâmetro o II PLANSAN 2016-2019 para o desenvolvimento da presente pesquisa em âmbito local, analisando a importância dos componentes do SISAN na consecução dessas Metas.

Desta forma, conclui-se que o I e II PLANSAN foram fundamentais para a consolidação dos programas relacionados à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, na medida em que, através desses Planos foi possível a estruturação dos caminhos que devem ser percorridos pelos Estados e Municípios para a efetivação do DHAA.

Figura 2 – Tabela que estabelece as Metas do II PLANSAN 2016-2019.
(BRASIL, 2016)

INTERSETORIALIDADE RELAÇÕES FEDERATIVAS

	Meta	Responsável	Órgãos Parceiros	PPA
8.1	Promover a adesão de 600 municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com prioridade aos municípios com população acima de 200.000 habitantes.	CAISAN		Programa 2069 Objetivo 0377 Meta 00TE
8.2	Elaboração do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e apoio da realização da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	CAISAN		Programa 2069 Objetivo 0377 Iniciativa 05HR
Ações Relacionadas				
8.3	Promover a elaboração de Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em todos estados.	CAISAN		Programa 2069 Objetivo 0377 Meta 00TD
8.4	Apoiar o fortalecimento das Caisans Estaduais e Municipais nas atribuições relativas à promoção da intersectorialidade da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	CAISAN		–

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

	Meta	Responsável	Órgãos Parceiros	PPA
8.5	Apoio à realização da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2 e à realização da VI Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	MDS/SESAN		–
8.6	Garantir o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.	CONSEA		–
Ação Relacionada				
8.7	Apoiar a participação e controle social, por meio dos conselhos de segurança alimentar e nutricional.	CAISAN		–

O SISTEMA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ - MARANHÃO

A implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Maranhão: breves considerações

O Estado do Maranhão localiza-se na região Nordeste, possui população estimativa em 2015 de seis milhões novecentos e cinquenta e quatro mil e trinta e seis habitantes sendo composto por 217 (duzentos e dezessete) municípios. Atualmente o Governador do Estado é Flávio Dino, vinculado ao partido PCdoB, de acordo com os dados constante no (IBGE, 2016).

Em 2006, o então Governador do Estado, José Reinaldo Carneiro Tavares, sancionou a Lei nº 8.541 de 26 de dezembro de 2006 que criou o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, a “Superintendência de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN) e vinculou o CONSEA-MA à Secretaria de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES)” (MARANHÃO, SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRICULTURA FAMILIAR - SEDES., 2014, p. 15)

O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi criado através da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), e, dentre os seus objetivos, estão:

- a) formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional;
- b) estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil;
- c) promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no país.

De acordo com o artigo 11 do Decreto nº 7.272/2010 que regulamenta a Lei nº 11.346/2006, a “adesão aos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN dar-se-á por meio de termo de adesão, devendo ser respeitados os princípios e diretrizes do Sistema” (BRASIL, 2006).

O § 2º do artigo 11 do Decreto nº 7.272/2010, elenca os requisitos necessários para a formalização do termo de adesão, que são:

Art. 11

[...]

§ 2º São requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão:

I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;

II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; e

III - o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura, observado o disposto no art. 20.

Ocorre que em 2011 o governo do Estado do Maranhão cumpriu os requisitos exigidos pela Lei nº 11.346/2006 e Decreto nº 7.272/2010 e assinou o termo de adesão ao SISAN. Tendo como marco estadual:

(...) a realização do I Seminário Maranhense de Segurança Alimentar e Combate à Fome em 2003, sob a coordenação da CUT, e outras mobilizações populares que discutiram propostas para uma Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Essas mobilizações culminaram com edição do Decreto nº 19.630, de 11 de junho de 2003, que institui o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA), com o objetivo de propor e acompanhar as diretrizes gerais dos programas e ações da política estadual de segurança alimentar e nutricional (MARANHÃO, SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRICULTURA FAMILIAR - SEDES., 2014, p. 14).

Assim, a discussão em torno não só do direito humano à alimentação adequada como também em relação à segurança alimentar iniciou-se em âmbito estadual até ser inserido na agenda do governo federal e implementado efetivamente com a promulgação da Lei nº 11.346/2006. Assim é que, através do SISAN, “os órgãos governamentais dos três níveis de governo e as organizações da sociedade civil irão atuar conjuntamente na formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome” (CONSEA, 2016, p. 7).

No ano de 2014, a ex-Governadora do Estado do Maranhão, Roseana Sarney, revogou as Leis 8.541, de 26.12.2006, e 8.631, de 22.06.2007 e sancionou a Lei nº 10.152 de 29.10.2014 alterando substancialmente a Lei nº 8.541, de 26.12.2006 que regulamenta o SISAN-MA¹⁷.

17 A sigla SISAN permaneceu sendo utilizada por todos os entes da Federação para que haja a identificação do órgão de forma consolidada, assim como há a identificação de outros órgãos padronizados, à exemplo temos, o SUAS e o SUS. A intenção é que a sigla SISAN também tenha sua identi-

Desta forma, de acordo com o artigo 7º da Lei nº 10.152/2014:

Art. 7º A consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada e da segurança alimentar e nutricional da população maranhense far-se-á por meio do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (SISAN-MA), integrado pelo Estado do Maranhão, Municípios que o compõem e por instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional.

Assim, o artigo 7º da Lei do Estado do Maranhão de nº 10.152/2014 está em consonância com o que dispõe a Lei nº 11.346/2006, no art. 7º que diz:

Art. 7º A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

Verifica-se que o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada está relacionado com o conceito de segurança alimentar e nutricional, na medida em que, o direito humano à alimentação adequada faz parte dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos pelo PIDESC, do qual o Brasil é signatário.

Importa transcrever os comentários da Lei nº 11.346/2006 realizado pelo CONSEA¹⁸, quando trata do direito humano à alimentação adequada, afirmando que:

[...] esses direitos referem-se a um conjunto de condições necessárias e essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, existam, desenvolvam suas capacidades e participem plenamente e dignamente da vida em sociedade (CONSEA, 2016, p. 5)

É igualmente importante especificar os componentes do SISAN-MA que estão previstos no artigo 8º da Lei do Estado do Maranhão de nº 10.152/2014:

Art. 8º O Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (SISAN-MA), respeitada a legislação nacional pertinente no que couber, é composto:

- I - pela Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;
- II - pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA);
- III - pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CAISAN - MA);
- IV - pela Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional ou órgão equivalente;
- V - pelos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão;

*dade e reconhecimento em âmbito nacional, por isto, utiliza-se a mesma sigla pela União, Estados, Distrito Federal e Territórios e Municípios.
18 A sigla CONSEA também permaneceu sendo utilizada de forma unificada, sendo apenas adaptada para cada Estado e Município.*

VI - pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestarem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN - MA.

Em relação ao primeiro componente do SISAN-MA, a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, o artigo 9º da Lei nº10.152/2014 afirma que:

Art. 9º A Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão será convocada, com intervalos não superiores a 04 (quatro) anos, pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA), que também definirá seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio.

Nesse contexto, em 2015 ocorreu a 5ª Conferência Estadual de Segurança Alimentar – CESAN -MA, em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedes) e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar (Consea) com o tema central “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar”. De acordo com o artigo 9º da Lei nº 10.152/2014, a próxima Conferência Estadual será realizada no ano 2019.

O artigo 10 da Lei nº 10.152/2014 trata da responsabilidade da Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CESAN-MA nos seguintes termos:

Art. 10. A Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão é a instância responsável por:

- I - apresentar propostas, diretrizes e as prioridades para política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável para o Maranhão e a revisão da mesma;
- II - apresentar proposta para o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão e seu monitoramento;
- III - apresentar proposição, diretrizes e prioridades para política e o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional Nacional sua revisão;
- IV - a Conferência também avaliará o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, Nacional e Estadual.

Desta forma, verifica-se a necessidade da realização das Conferências Estaduais no prazo estabelecido pelo artigo 9º, ou seja, que essas Conferências sejam realizadas no intervalo não superior a 4 (quatro) anos, período em que se avaliará as propostas, diretrizes e prioridades para a política de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive podendo serem revistas.

O segundo componente do SISAN-MA é o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA-MA que está regulamentado no artigo 11 da Lei nº 10.152/2014 que diz:

Art. 11. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA), órgão permanente, colegiado, de caráter deliberativo, de assessoramento ao Governador do Estado e vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES), tem como objetivo propor e deliberar sobre programas, projetos, ações e políticas de Segurança Alimentar e Nutricional de que trata esta Lei, monitorar e avaliar a sua execução.

Em relação as atribuições do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, o artigo 12 da Lei nº 10.152/2014 prevê:

Art. 12. Compete ao Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA):

I - propor, deliberar e aprovar o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, em conformidade com as diretrizes das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional;

II - propor, deliberar, apreciar e monitorar planos, programas e ações da política de segurança alimentar e nutricional, no âmbito estadual a serem executados em todas as secretarias de estado;

III - incentivar e deliberar sobre parcerias que garantam mobilização e racionalização dos recursos disponíveis;

IV - incentivar a criação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Maranhão, com os quais manterá estreitas relações de cooperação na consecução da política estadual de segurança alimentar e nutricional;

V - deliberar sobre a realização, coordenar e promover campanhas de educação alimentar e de formação da opinião pública sobre o direito humano à alimentação adequada;

VI - deliberar sobre e apoiar a atuação integrada dos órgãos governamentais e das organizações da sociedade civil envolvidos nas ações voltadas à promoção da alimentação saudável e ao combate à fome e à desnutrição;

VII - elaborar e votar seu regimento interno;

VIII - deliberar sobre a aplicação dos recursos públicos da política de segurança alimentar e nutricional, alocados em todas as secretarias de estado;

IX - exercer outras atividades correlatas. (referenciar e colocar grifo nosso)

Em relação a composição do CONSEA-MA, aduz o art. 13 da Lei nº 10.152/2014 que:

Art. 13. O Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (CONSEA-MA) será composto por 36 (trinta e seis) membros titulares e igual número de conselheiros suplentes, sendo dois terços, obrigatoriamente, representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais.

I - O CONSEA-MA será integrado por 08 (oito) representantes de Secretarias de Estado afins à segurança alimentar, à agricultura familiar, saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento e promoção da igualdade racial, da agricultura, da política da mulher e de direitos humanos; Trabalho e Economia Solidária;

II - comporão o CONSEA/MA 03 (três) Órgãos Federais, consultados e indicados

pelo Pleno do Conselho, cujos representantes serão designados pelas superintendências regionais destes órgãos no Maranhão;

III - a FAMEM - Federação dos Municípios do Maranhão, de comum acordo, comporá o CONSEA - MA, com um representante titular e suplente designando pela sua diretoria;

IV - 24 (vinte e quatro) representantes da sociedade civil, indicados pelo Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional (FMSAN).

§ 1º O mandato dos/as conselheiros/as mencionados nos incisos anteriores é de 2 (dois) anos, permitida a recondução e a substituição.

§ 2º O CONSEA-MA será presidido por um de seus integrantes, escolhido entre os Conselheiros representantes da Sociedade Civil e eleito pelo pleno do CONSEA/MA.

§ 3º Os membros do CONSEA-MA serão nomeados pelo Governador do Estado.

O referido artigo está em consonância com o artigo 7º, V, b do Decreto nº 7.272/2010 que trata dos órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN, bem como de sua gestão e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, nos seguintes termos:

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

(...)

V - órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal:

(...)

b) instituição e apoio ao funcionamento de conselhos estaduais ou distrital de segurança alimentar e nutricional;

O Estado do Maranhão vem se destacando nacionalmente em ações de Segurança Alimentar e Nutricional, através do “empenho e as articulações realizadas pelo Governo do Estado para desenvolver ações voltadas à consolidação da política de segurança alimentar no Maranhão” (O PROGRESSO, 2015).

O terceiro componente do SISAN-MA é a Câmara Intersectorial que tem na Lei Estadual nº 10.152/2014 uma Seção específica, que diz:

Art. 17. A Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/MA) será integrada por Secretários de Estado responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional e do CONSEA, a Política e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação.

b) coordenar a execução da Política e do Plano.

c) articular as políticas e planos de suas congêneres municipais.

O quarto componente do SISAN-MA é a Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional ou órgão equivalente está regulamentado expressamente no artigo 18, da Lei Estadual nº 10.152/2014 que diz:

Art. 18 . À Secretaria-Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (SEDES), compete:

I - gerenciar a intersetorialidade necessária na execução da Política e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, sob a coordenação da CAISAN - MA, em sintonia com o CONSEA-MA;

II - coordenar, executar e articular as ações no campo da segurança alimentar e nutricional;

III - estimular e promover a estruturação dos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SIMSANS);

IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da segurança alimentar e nutricional sustentável;

V - encaminhar à apreciação do CONSEA-MA relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos;

VI - prestar assessoramento técnico aos municípios;

VII - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área.

O quinto componente do SISAN-MA é o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão, regulamentado nos artigos 19 e 20 da Lei estadual nº 10.152/2014 que possui a seguinte redação:

Art. 19. Os Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável serão criados por lei dos respectivos municípios e observarão as diretrizes, planos, programas e ações da política nacional e estadual de segurança alimentar e nutricional.

Parágrafo único. A não observância deste artigo exclui o município do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão (SISAN).

Art. 20 . O exercício do mandato de conselheiros, tanto efetivos quanto suplentes, nos CONSEA-MA e nos COMSEAs municipais no Estado do Maranhão é considerado serviço de relevante interesse público e não remunerado.

O sexto componente do SISAN-MA são as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestarem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN-MA¹⁹, que não possui regulamentação expressa na Lei estadual nº 10.152/2014.

Desta forma, verifica-se que o Estado do Maranhão possui todos os componentes implementados para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Notadamente

¹⁹ De acordo com a Lei Estadual de nº 10.152/2014, artigo 8º, VI.

em relação ao II PLANSAN 2016-2019 que é composto por 9 (nove) Desafios que correspondem com as 8 Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, 121 Metas e 99 ações relacionadas. Nesse contexto é que se delimitou a pesquisa na análise do Desafio 6.8 que trata da consolidação e implementação do SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersectorialidade e a participação social.

É importante frisar que dentro do Desafio 6.8 existem Metas relacionadas à Intersectorialidade das relações federativas, Metas relacionadas à participação social e Metas relacionadas a gestão e financiamento do Sistema. Optou-se neste trabalho pela análise das Metas relacionadas à Intersectorialidade nas relações federativas e participação social, notadamente porque são as mais básicas para poder alcançar as demais Metas.

Características Socioeconômicas de Imperatriz – Maranhão

A fundação de Imperatriz deu-se na data de 16 de julho de 1852 por Frei Manoel Procópio do Coração de leão. Imperatriz teve por nomes oficiais, Povoação de Santa Teresa do Tocantins, Vila de Imperatriz, até chegar a denominação atual, Imperatriz.

Imperatriz é um município que está localizado no sul do Estado do Maranhão, sendo a segunda cidade mais populosa do Estado, possuindo uma população estimada no ano de 2016, segundo os dados do IBGE (IBGE, 2016), de 253.873 (duzentos e cinquenta e três mil oitocentos e setenta e três) habitantes, onde apresentou um crescimento demográfico em relação ao ano de 2010 que possuía uma população de 247.505 (duzentos e quarenta e sete mil quinhentos e cinco) habitantes.

Imperatriz possui o segundo maior PIB do Estado do Maranhão, já que o maior é da Capital maranhense, São Luís e, no ranking nacional dos municípios está na posição 220º. Está entre a divisa com o Estado do Tocantins possuindo a segunda maior área do Estado, de 1.367,901 km².

Em relação a previsão normativa sobre alimentação, a Lei Orgânica do Município de Imperatriz o artigo 8º, X afirma que:

Art. 8º - Compete ao Município em comum com a União e o Estado:

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

A Lei Orgânica é de 1990, e reflete a preocupação do governo local com o combate das causas da pobreza e aos fatores de marginalização, em conformidade com o que dispõe o artigo 3º, III, da Constituição Federal de 1988.

Ocorre que, mesmo havendo previsão na Lei Orgânica, o município de Imperatriz – Ma desenvolveu à passos lentos políticas de combate à pobreza, à fome e à miséria. Sendo que, neste trabalho, analisar-se-á o processo de implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN.

Implementação e consolidação Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e dos seus componentes no município de Imperatriz - Maranhão

Inicialmente esta pesquisa tem como parâmetro de investigação o cumprimento ou não de uma das Metas estabelecidas no II PLANSAN 2016-2019, especificamente as Metas referentes à intersectorialidade relações federativas do Desafio 6.8. No entanto, é necessário realizar primeiramente a análise dos marcos teóricos quando da implementação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN no município de Imperatriz – Ma.

Nesse contexto, a Lei nº 11.346/2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, define os princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, e o Decreto nº 7.272/2010 institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional definindo as diretrizes e objetivos, bem como a gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do SISAN, além de estabelecer os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em relação a gestão da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o artigo 7º, VI possui a seguinte redação:

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:

implantação de câmara ou instância governamental de articulação intersectorial dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, com atribuições similares à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;

implantação e apoio ao funcionamento de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional ou definição de instância de participação e controle social responsável pela temática;

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;

interlocução e pactuação, nos fóruns bipartites, com as câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional dos seus Estados, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional; e

monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras ou instâncias governamentais de articulação intersetorial e aos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Desta forma, a partir dos dispositivos da Lei nº 11.346/2006 e do Decreto nº 7.272/2010 é que os Estados e Municípios devem observar quando da implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim é que o II PLANSAN 2016-2019 é “constituído pelo conjunto de ações do governo federal que buscam garantir a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada à população brasileira” (CAISAN, 2016-2019, p. 11).

O II PLANSAN 2016-2019 “foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, em conjunto com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (CAISAN, 2016-2019, p. 11).

Conclui-se, nesse aspecto, que a Câmara Interministerial de SAN, o CONSEA e as realizações das Conferências nacionais, são “instâncias que conformam a governança da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil” (CAISAN, 2016-2019, p. 11).

O II PLANSAN “foi construído com base em 9 grandes desafios que correspondem a 8 Diretrizes da PNSAN” (CAISAN, 2016-2019, p. 19). Assim, sob a impossibilidade de analisar todos os Desafios e Metas, optou-se pela análise do Desafio 6.8 que trata sobre a Consolidação e implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, aperfeiçoando a gestão federativa, a intersetorialidade e a participação social.

Em decorrência do II PLANSAN 2016-2019 e tendo como parâmetro o Desafio 6.8, verificou-se que o Estado do Maranhão já possui o Plano Estadual de Segurança Alimentar

e Nutricional – PLANESAN 2016-2019, alcançando desta forma a Meta 8.3 do Desafio 6.8 que trata da promoção e elaboração de Planos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em todos os Estados.

O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Maranhão – PLANESAN, é “resultado de um processo de construção conjunta de instituições governamentais e organizações da sociedade civil, que desenvolvem ações que visam à garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada” (SEDES e SASAN, 2015). Além de ser a “materialização da adesão do Governo do Estado do Maranhão ao Pacto Nacional pela Segurança Alimentar e Nutricional e ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), quando da realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2011” (SEDES e SASAN, 2015, p. 5).

O Plano Estadual de SAN foi “elaborado pela CAISAN-MA, submetido à consulta e aprovação do CONSEA-MA, tendo os seus propósitos voltados à garantia da alimentação adequada à população, na perspectiva de um direito humano a ser assegurado” (SEDES e SASAN, 2015, p. 5).

Nesse sentido, o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Maranhão – PLANESAN, observou as Diretrizes constantes no II PLANESAN e na Lei da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346/2006 e Decreto nº 7.272/2010. Porém, no Município de Imperatriz – Ma, verificou-se que o mesmo não possui um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

De acordo com o artigo 11, § 2º, III do Decreto nº7.272/2010 cuja redação é:

Art. 11. A adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN dar-se-á por meio de termo de adesão, devendo ser respeitados os princípios e diretrizes do Sistema, definidos na Lei nº 11.346/2006.

[...]

§ 2º São requisitos mínimos para a formalização do termo de adesão:

[...]

III – o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da assinatura, observado o disposto no art. 20.

O art. 20, do referido Decreto afirma que:

Art. 20. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao

SISAN, deverão elaborar nas respectivas esferas de governo, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e com base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.

Verificou-se que o Município de Imperatriz – Ma ainda não possui um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, o Município aderiu formalmente ao SISAN somente em 03 de Agosto de 2016, através da Resolução de nº 5 da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Em relação ao processo de implementação e consolidação do SIMSAN - IMPERATRIZ, é necessário transcrever o dispositivo do Decreto nº 7.272/2010 que diz em seu artigo 7º,VI:

Art. 7º [...]

VI – órgãos e entidades dos Municípios:

- a) implantação de câmara ou instância governamental de articulação intersetorial dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, com atribuições similares à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- b) implantação e apoio ao funcionamento de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional ou definição de instância de participação e controle social responsável pela temática;
- c) elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos planos de segurança alimentar e nutricional, com base no dispositivo neste Decreto e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e dos conselhos de segurança alimentar e nutricional;
- d) interlocução e pactuação, nos fóruns bipartites, com as câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional dos seus Estados, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional; e
- e) monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras ou instâncias governamentais de articulação intersetorial e aos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

É importante mencionar que no Município de Imperatriz há a Lei Ordinária de nº 1.594/2015, que regulamenta o SIMSAM, e que alterou o dispositivo do artigo 8º da Lei Ordinária nº 1.244/2008, passando a ter a seguinte redação:

Art. 1º. O artigo 8º da Lei nº 1.244/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art.8º. O Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Imperatriz (SIMSAN) é composto pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), Câmara Intersectorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-IMPERATRIZ) e Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional.

Neste contexto, o SIMSAN é composto pela Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo COMSEA e pela CAISAM – IMPERATRIZ. Nesse contexto, para melhor elucidar o funcionamento dos componentes do SIMSAN - Imperatriz, utilizou-se da metodologia de entrevista semiestruturada junto à Superintendente de Segurança Alimentar e Nutricional vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES do Município de Imperatriz – Ma, Andressa Jacqueline Assunção dos Santos.

Na entrevista, ao ser questionada sobre sua formação, a Superintendente Andressa Assunção, como é mais conhecida, afirmou ser graduada em Medicina Veterinária, que chamou atenção da pesquisadora, na medida em que a área de formação da Superintendente de Segurança Alimentar e Nutricional destoa completamente das áreas em que se trabalha de forma mais efetiva a Segurança Alimentar e Nutricional. Porém, mesmo não havendo nenhuma Resolução da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o profissional que deveria estar à frente do Sistema Municipal de Segurança Alimentar – SIMSAM – Imperatriz era o Assistente social, que é o profissional habilitado para planejar e executar as políticas públicas e programas voltados para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Observou-se, através da entrevista semiestruturada que o Município de Imperatriz – Ma possui lei regulamentando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, qual seja, a Lei Ordinária n 1.244/2008 que criou o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; a Lei Ordinária nº 1.353/2010 que alterou os artigos 10, 13, 15 e 16 da Lei nº 1.244/2008; a Lei Ordinária nº 1.594/2015 que alterou os artigos 8, 9, 12 e acrescentou a seção IV da Lei nº 1.244/2008.

De acordo com a entrevista semiestruturada, verificou-se que já houveram 3 (três) Conferências Municipais, e nessas Conferências culminou com a elaboração de propostas para a formulação e elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional que foram enviadas para a Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Importa dizer que, apenas em 2016, especificamente no dia 3 de agosto, através da Resolução de nº 5 da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é que houve a formalização da adesão do Município de Imperatriz – Ma ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse contexto, com todo arcabouço legislativo, esse

processo de formalização e adesão deu-se de forma tardia.

Destarte, para que fosse possível a adesão ao SISAN nacional, o município de Imperatriz - Ma atendeu aos requisitos no §2º do art. 11 do Decreto nº 7.272/2010 que diz:

Art.11

[...]

§ 2º São requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão:

I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;

II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; e

III - o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura, observado o disposto no art. 20.

Em relação aos componentes do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN- Imperatriz, temos o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Em relação ao COMSEA-IMPERATRIZ o mesmo foi criado em 11 de julho de 2003, na gestão do Prefeito Jomar Fernandes Pereira Filho, vinculado ao Partido dos Trabalhadores, através da Lei nº 1.077/2003 que sofreu também alterações legislativas no decorrer dos anos.

O artigo 1º possui a seguinte redação:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, órgão consultivo, deliberativo e de assessoramento vinculado ao Gabinete do Prefeito, com o objetivo de propor as diretrizes gerais da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional do Poder Executivo Municipal.

Percebe-se que o Conselho Municipal de Imperatriz foi criado antes mesmo da Lei nº 11.346/2006 existir, o que demonstra a preocupação do gestor executivo municipal com a problemática do combate as causas da miséria e da fome.

O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA, estava regulamentado no artigo 10 da Lei nº 1.077/2003, com a seguinte redação:

Art. 10. Fica criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), órgão permanente, colegiado, de assessoramento ao Prefeito Municipal e vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, tem como objetivo propor e monitorar as ações e políticas que trata desta Lei.

Ocorre que a Lei Ordinária nº 1.353/2010 alterou alguns dispositivos da Lei Ordinária

nº 1.244/2008, notadamente em relação ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA, e revogou a Lei Ordinária nº 1.077/2003.

O artigo 1º da Lei Ordinária de nº 1.353/2010 dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional:

Art. 1º O artigo 10 da Lei nº 1.244/2008 passa a ter a seguinte redação:

Art. 10. Fica criado o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), órgão permanente, colegiado, consultivo, propositivo, deliberativo e de assessoramento ao Prefeito Municipal, vinculado à estrutura do Órgão da Administração Pública Municipal responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, e tem como objetivo deliberar sobre as ações e políticas de que trata esta Lei”.

A partir do ano de 2008 iniciaram as atividades do Conselho, muito embora, de forma bem tímida. Não havia ainda, à época, instrumentos para que a atuação do Conselho se tornasse mais efetiva. Verificou-se, também que a composição do COMSEA – IMPERATRIZ obedece aos parâmetros da legislação nacional sendo composto por 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público.

Assim sendo, a criação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA-IMPERATRIZ se deu através da Lei Ordinária nº 1.077/2003, que foi revogada pela Lei nº 1.244/2008, ou seja, 5 (cinco) anos após a sua criação recebeu uma nova regulamentação e, no ano de 2010 sofreu outra alteração através da Lei Ordinária nº 1.353/2010.

Nesse contexto, percebe-se que o tema Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar ainda está em fase de construção no Brasil e nitidamente no município de Imperatriz – Ma, na medida em que, as alterações legislativas em intervalos longos de tempo, demonstra o desconhecimento do tema pelo gestores do executivo municipal.

Quanto à atuação do COMSEA – Imperatriz, verificou-se que as reuniões ordinárias ocorrem toda última quinta-feira de cada mês, não havendo uma pauta pré-estabelecida. Assim, as pautas são formuladas de acordo com a necessidade. Nesse sentido, a atuação do Conselho é aquém do lhe compete, principalmente quando o mesmo não utiliza como parâmetro de atuação, o II PLANSAN 2016-2019 que estabelece as diretrizes e metas que devem ser alcançadas, tanto pelo Estado como pelo Município, sendo fundamental a observância do II PLANSAN 2016-2019 para que o Conselho forneça dados atualizados ao

gestor municipal para executar medidas que amenizem a problemática da fome.

Ocorre que, em relação à competência do COMSEA – Imperatriz, não houve alteração posterior, permanecendo o que dispõe o artigo 11 da Lei nº 1.244/2008 que diz:

Art. 11. Compete ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA):

I – aprovar o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional;

II – apreciar e monitorar planos, programas e ações de política de segurança alimentar e nutricional, no âmbito municipal;

III – incentivar parcerias que garantam mobilização e racionalização dos recursos disponíveis;

IV – manter estreitas relações de cooperação com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA-MA) e com os demais Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional;

V – coordenar e promover campanhas de educação alimentar e de formação da opinião pública sobre o direito humano à alimentação adequada;

VI – apoiar a atuação integrada dos órgãos governamentais e das organizações da sociedade civil envolvidos nas ações voltadas à promoção da alimentação saudável e ao combate à fome e à desnutrição;

VII – elaborar seu regimento interno. (BRASIL, 2016)

Nesse contexto, verificou-se que o COMSEA - Imperatriz atua prioritariamente na fiscalização dos Programas ligados à Segurança Alimentar e Nutricional. Ou seja, exerce apenas uma de suas funções, quando deveria exercer todas, principalmente quando se está diante de um tema relativamente novo. Observou-se também que os Conselheiros não utilizam como parâmetro de sua atuação as diretrizes, metas e objetivos estabelecidos pelo PLANESAN 2015 do Estado do Maranhão, já que o Município não possui o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional muito embora tenha formalizado compromisso na elaboração do plano municipal no prazo de 1 (um) ano a partir da data da adesão do município ao SISAN nacional.

Com toda essa desarticulação legislativa, o Município de Imperatriz aderiu formalmente ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 3 de agosto de 2016, através da Resolução nº 5, de 3 de agosto de 2016, da Secretaria Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, em atenção ao art. 11, §1º do Decreto 7.272/2010, publicado no Diário Oficial de Justiça nº 155 de 12 de agosto de 2016, cumprindo, assim, a Meta 8.1 do Desafio 6.8 do II PLANESAN 2016-2019.

Quanto à composição do COMSEA-IMPERATRIZ, a Lei nº 1.244/2008, no artigo 12, assim estabelece:

Art. 12. O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) será composto por 15 (quinze membros – aconselha-se número ímpar) conselheiros, sendo seus membros representantes da sociedade civil organizada e do governo municipal.

§1º Caberá ao governo municipal definir seus representantes dentre as Secretarias Municipais afins à Segurança Alimentar.

§2º A sociedade civil definirá sua representação através de consulta pública ou assembleia aos seguintes setores (alteração da redação dada pela Lei Ordinária nº 1.594/2015).

I – movimentos populares organizados, associações comunitárias e organizações não-governamentais;

II – instituições religiosas;

III – associações de classe profissionais e empresariais;

IV - movimentos sindicais, de empregados e patronal, urbanos e rurais

V – outros que existirem no Município ligados à assistência social e/ou à produção alimentar e nutricional.

VI – Representação acadêmica do curso superior de áreas afins a segurança alimentar e nutricional (inciso acrescentado pelo art. 4º, da Lei Ordinária nº 1.594/2015)

O mandato dos conselheiros é de 2 (dois) anos, sendo permitida a recondução e a substituição. Desta forma, verifica-se que o processo de escolha e o tempo de mandato dos conselheiros municipais possui previsão normativa expressa, o qual foi verificado documentalmente que o CONSEA – IMPERATRIZ é composto por 5 (cinco) representantes do governo e 5 (cinco) suplentes, e 10 (dez) representantes da sociedade civil e 10 (dez) suplentes, totalizando 15 (quinze) membros, tendo como ano base 2016.

Quanto aos programas associados à Segurança Alimentar e Nutricional no município de Imperatriz – Ma, há vários, tais como, Restaurante Popular, Banco de Alimentos, Bolsa Família, Sistema de Vigilância Sanitária Nutricional – SISVAN, Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa Nacional de Alimentar Escolar – PNAE, Educação Alimentar nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos – SCFV, nos Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, nas escolas e creche.

Nesse contexto, optou-se por analisar 2 (dois) desses programas na presente pesquisa, quais sejam, Restaurante Popular e Banco de Alimentos, haja vista a estreita ligação com a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Importa salientar que os 2 (dois) programas ora analisados, serão objeto de exploração em tópicos específicos.

Programas de Políticas públicas como instrumento de garantia do Direito Humano à Alimentação adequada no Município de Imperatriz – Maranhão?

Restaurante Popular no município de Imperatriz

Antes de adentrarmos na análise do processo de implantação e funcionamento do Restaurante Popular em Imperatriz, é necessário que se faça referência ao Comentário nº 12 da ONU, que estabelece alguns critérios e/ou quesitos para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, sendo que, a partir da análise desses critérios é que se concluirá a presente pesquisa.

Desta forma, na perspectiva da Organização das Nações Unidas, o direito à alimentação adequada é inerente à pessoa humana e indispensável para garantia de outros direitos humanos, sendo que a realização desse direito há de ocorrer de forma progressiva. Ou seja, é necessário que os Estados, Municípios, comunidades, sociedade, organizações não-governamentais tracem medidas conjuntas para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.

Assim é que os critérios estabelecidos pela Organização das Nações Unidas, através do Comentário Geral nº12, aduz que o acesso aos alimentos se dê de maneira adequada, sendo que essa acessibilidade se concretize de forma econômica e física aos alimentos, e mais, que a disponibilização dos alimentos esteja em consonância com o conceito de sustentabilidade, ou seja, que o acesso a esses alimentos seja a longo prazo.

Em relação às obrigações e violações, o Comentário Geral nº 12, afirma que os Estados-parte tem como principal obrigação adotar medidas para que se alcance, de forma progressiva a realização do direito humano à alimentação adequada. Ocorrendo, portanto, violações quando esses estados deixam de assegurar esse direito que é inerente ao ser humano.

Utilizando como parâmetro os critérios estabelecidos pelo Comentário Geral nº 12 da Organização das Nações Unidas e o II PLANSAN 2016-2019, abordar-se-á o processo de implementação e funcionamento do Restaurante Popular no Município de Imperatriz, como forma de verificação de sua eficiência através da implementação deste Programa pautando-se na garantia ou não do direito à alimentação adequada.

Ocorre que em Imperatriz – Ma, a sociedade empresária teve participação fundamental no processo de implementação do Restaurante Popular existente. Primeiro porque foi através dos empresários que houve a implementação do primeiro Restaurante Popular no Município, no ano de 2012, conforme foto abaixo.

Figura 3 – Restaurante Popular de Imperatriz mantido pelos empresários.



Fonte: (SOUSA, 2014)

Ou seja, neste momento se concretiza a importância da população na realização do direito humano à alimentação. Através da implementação deste Restaurante Popular, o chefe do Executivo municipal à época começou a “priorizar” a alimentação do trabalhador. Os empresários visavam não apenas garantir uma alimentação adequada aos trabalhadores, e sim em angariar votos no período eleitoral, ou seja, com intuito meramente político.

Desta forma, no município de Imperatriz - Ma existe apenas 1 (um) Restaurante Popular que é mantido integralmente pelo município e atendia em média 650 (seiscentos e cinquenta) pessoas por mês, sendo que, no ano 2014 o Restaurante Popular passou por uma reforma conforme figura abaixo.

Figura 4 – Placa do convênio firmado entre o município de Imperatriz e Governo Federal, através do Ministério de Desenvolvimento Social.



Fonte: (SOUSA, 2014)

O Município de Imperatriz – Ma iniciou a obra na data de 02 de janeiro de 2014 com previsão de conclusão em 30 de junho de 2014. Ocorre que o Restaurante Popular só fora reinaugurado em 30 de abril de 2015 (Prefeitura de Imperatriz, 2015). Ou seja, durante o período de fechamento do Restaurante Popular, os trabalhadores passaram a realizar suas refeições novamente em um restaurante “popular” mantido pelos empresários, em um ambiente que não preenchia as condições mínimas para a realização de uma alimentação adequada, sendo que, muitas vezes, não havia sequer local para sentar, não havia Nutricionista, não havia nenhum dos critérios estabelecidos pelo Comentário Geral nº 12 da ONU.

O Portal cidadão, nome do Restaurante mantido pelos empresários de Imperatriz, fornecia apenas 1 (uma) refeição ao dia, ao preço de R\$1,00 (um real), aos trabalhadores e às famílias em condição de vulnerabilidade, de segunda à sexta-feira. Atualmente este Restaurante encontra-se desativado.

Após a reforma, o Restaurante Popular mantido pelo município voltou a funcionar no bairro central de Imperatriz – Ma, passando a atender em média 750 (setecentos e cinquenta pessoas), indistintamente. Ou seja, o Restaurante Popular não atende apenas as pessoas em condição de vulnerabilidade, atende a vontade de todos aqueles que se dirigem ao local, o que é causa para formação de filas imensas de trabalhadores que se utilizam do Restaurante Popular para conseguir realizar uma refeição ao dia, pelo menos.

A localização do Restaurante Popular foi estruturada para atender os trabalhadores que não tinham condições de retornar para suas residências na hora do almoço. Entretanto, o público que mais se beneficia são os funcionários do INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social, os funcionários do Fórum Cível e Criminal do Município de Imperatriz, pessoas que têm condições de realizarem suas refeições em suas respectivas residências e não o fazem, já que o órgão fica localizado a uma quadra do Restaurante Popular.

Desta forma, não existe critério de atendimento fornecido pelo Município para garantir uma alimentação adequada às famílias e pessoas em condição de vulnerabilidade, ou seja, todos têm acesso. Em decorrência da localização do Restaurante Popular e tendo em vista o processo paulatino de crescimento do município, já há propostas legislativa de construção de um segundo Restaurante Popular, para atender outra parte dos trabalhadores que desenvolvem suas atividades laborais distante do centro de Imperatriz, onde está localizado o Restaurante Popular atual. Conforme se verifica na Figura abaixo, percebe-se uma melhora em relação ao espaço físico, após a reforma pelo qual passou o Restaurante Popular.

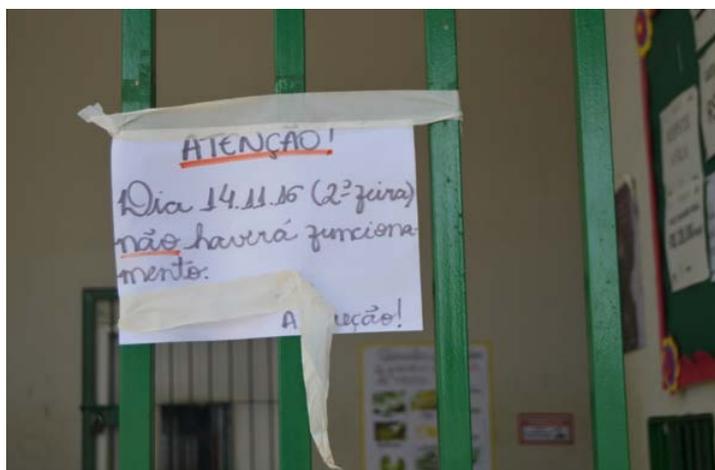
Atualmente, o Restaurante Popular funciona de segunda à sexta-feira, porém, no mês de novembro de 2016, notadamente na véspera do feriado do dia 15 de novembro de 2016, onde foi decretado ponto facultativo para os funcionários dos órgãos públicos apenas, o Restaurante Popular não funcionou, ou seja, os usuários ou, mais especificamente, os não funcionários dos órgãos públicos, não realizaram suas refeições nas dependências do Restaurante Popular. Ou seja, quando o Comentário Geral nº 12 da ONU afirma que a obrigação do Estado quando da realização do direito humano à alimentação adequada se dá de três formas, sendo a primeira delas, o respeito, a segunda, a proteção e a terceira a satisfação deste direito, aqui, evidencia-se, portanto, a violação ao direito à alimentação adequada.

Figura 5 – Restaurante Popular reformado.



Fonte: própria pesquisadora.

Figura 6 – Aviso de não funcionamento do Restaurante Popular.



Fonte: a própria pesquisadora

Nesse contexto, é importante frisar que o constrangimento aos usuários não se limitou apenas ao dia 14 de novembro de 2016. Recentemente, no início do mês de dezembro de 2016, o SISAN – Imperatriz emitiu um comunicado informando aos usuários do Restaurante Popular que a partir do dia 02 de dezembro de 2016, o Restaurante Popular encerraria suas atividades, o que causou revolta e reclamação dos trabalhadores do Comércio de Imperatriz que não possuem outro local para se alimentar.

Frisa-se que o mês de dezembro é conhecido como o mês em que o comércio se encontra aberto até às 20:00hs, em decorrência das festas de final de ano, onde os trabalhadores e demais usuários mais precisam usufruir da alimentação fornecida pelo Restaurante Popular, sendo que houve a suspensão das atividades no início do mês de dezembro de 2016, conforme figura abaixo.

Figura 7 – Aviso de encerramento das atividades.



Fonte: (Correio Popular, 2016)

Ou seja, o Restaurante Popular de Imperatriz – Ma vinculado ao SISAN, embora possua atualmente condições estruturais de funcionamento, encerrou suas atividades precocemente, violando o direito à alimentação adequada dos trabalhadores / usuários notadamente no mês de dezembro de 2016, tornando-se, desta forma, ineficaz.

Ademais, verificou-se que durante o período da presente pesquisa, este Programa Social em âmbito municipal não está em consonância com os principais critérios definidos pela ONU, através do Comentário Geral nº 12 para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Banco de Alimentos em Imperatriz - Maranhão

O Banco de Alimentos é outro Programa Social mantido pelo município em parceria com alguns empresários locais e está em funcionamento desde o ano de 2007, onde o município firmou parceria junto ao Ministério de Desenvolvimento Social, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEDES. O programa está articulado no combate à fome e visa precipuamente à garantia do direito à alimentação adequada.

Interessante salientar que, assim como o Restaurante Popular foi reformado, o Banco de Alimentos também sofreu reforma no ano de 2015, onde foram entregues 3 (três) caminhões para realizar a coleta dos alimentos e distribuição à população em condição de vulnerabilidade bem como fora reformado toda parte estrutural para melhor armazenamento e conservação dos alimentos recebidos.

Há duas formas de obtenção dos alimentos para a manutenção do Restaurante

Popular e Banco de Alimentos, a primeira delas ocorre através de chamada pública do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, onde o Município adquire esses alimentos de pequenos agricultores de economia familiar que desempenham papel fundamental na manutenção e funcionamento do Banco de Alimentos, através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Ao passo que, a segunda forma se dá através de doações pelos empresários e comerciantes das sobras alimentares.

Durante a pesquisa *in loco*, verificou-se que é nas dependências do Banco de Alimentos que a equipe faz a seleção, separa os alimentos, pesam e montam os kits para doação. O processo de arrecadação dos alimentos ocorre prioritariamente pelo período matutino e são entregues às famílias e instituições assistidas no mesmo dia à tarde.

O programa atende prioritariamente as Instituições conveniadas com o Município e Organizações não-governamentais, tais como, a Casa de Passagem, a FUNAI, Igrejas, Casa do Idoso, entidades filantrópicas e, todas as famílias que são encaminhadas ou cadastradas pelo CRAS – Centro de Referência de Assistência Social.

Verificou-se igualmente que não há um profissional Assistente Social exclusivo para o Banco de Alimentos, o mesmo se utiliza da Assistente Social do CRAS, que faz a visitação nas casas das famílias cadastradas, verificando a condição de vulnerabilidade para que, só depois desse processo, a família passe a receber os alimentos adquiridos pelo Banco de Alimentos.

Porém, há casos de famílias em que a situação de insegurança alimentar não têm condições de esperar toda a parte burocrática de cadastramento e, muitas vezes, essas pessoas se dirigem ao Banco de Alimentos portando unicamente um encaminhamento assinado pela Assistente Social, e recebem os kits no Banco de Alimentos, quando há alimento disponível. Quando não há alimento disponível, essas pessoas aguardam a ligação da responsável pelo Banco de Alimentos para que vá retirar no local a alimentação. E, ao receberem esses alimentos, o responsável pela família assina um recibo que contém a descrição dos alimentos que estão recebendo e a quantidade dos mesmos.

Observou-se que há um cadastro interno, onde há o controle dos alimentos que são recebidos, a quantidade, a qualidade, o número de kits que são doados, o número de

famílias que recebem esses alimentos, a quantidade de alimentos que são destinados às instituições associadas. Este cadastro não foi disponibilizado para a pesquisadora.

Figura 8 - Alimentos doados.



Fonte: própria pesquisadora

Os alimentos são recebidos ou recolhidos e levados ao Banco de Alimentos, são lavados e selecionados por um profissional especializado, ou seja, um Nutricionista, que verifica a qualidade dos alimentos e se os alimentos estão próprios para consumo. Depois do processo de escolha e lavagem dos alimentos, os mesmos são direcionados para a cozinha do Banco de Alimentos, onde é feita uma nova vistoria e, somente após a segunda vistoria, é que o alimento passa a ser embalado.

Em relação ao processamento dos alimentos ao chegarem no Banco de Alimentos, inicialmente os mesmos são lavados com a água que fica armazenada nas cisternas e, posteriormente são selecionados os alimentos que estão próprios para consumo.

Figura 9 - Cisternas onde os alimentos são lavados.



Fonte: própria pesquisadora.

Após o processo de lavagem dos alimentos e escolha, os mesmos são levados para a cozinha do Banco de Alimentos onde serão lavados pela segunda vez, separados e alojados em outro local, conforme se verifica na Figura 9.

Figura 10 – Cozinha do Banco de Alimentos de Imperatriz – Maranhão.



Fonte: própria pesquisadora.

Conforme a figura 9 (acima), verifica-se que o Banco de Alimentos possui estrutura adequada para que os processos de escolha dos alimentos estejam de acordo com as normas sanitárias. Ademais, a equipe que atua juntamente com o Nutricionista tem assegurada as condições de trabalho adequados para o desempenho de suas funções.

Nesse contexto, observou-se que o Banco de Alimentos também possui frízeres, onde os alimentos, depois de escolhidos e lavados, são guardados até que as famílias recebam esses alimentos provenientes de doações, conforme figura abaixo.

Figura 11 – Frízeres do Banco de Alimentos.



Fonte: própria pesquisadora

Apesar da existência de frízeres para conservação de alimentos, principalmente de poupas de frutas, o Banco de Alimentos possui apenas a estrutura física de funcionamento da Câmara de Refrigeração, encontrando-se atualmente inacabada, conforme figura 9.

Conclui-se, portanto, que apesar da reforma recente no Banco de Alimentos, a Câmara de Refrigeração não funciona, o que compromete a conservação dos alimentos. Nesse sentido, conclui-se que o Banco de Alimentos terceiriza o serviço público, ou seja, quando há a distribuição de alimentos para a Igreja, para as Organizações não-governamentais, casas de passagem, não exerce sua função primordial para o qual fora criado, que é a realização do direito humano à alimentação de forma plena.

Desta forma, conclui-se que, assim como o Restaurante Popular, o Banco de Alimentos no município de Imperatriz – Ma, não está em consonância com os critérios estabelecidos pelo Comentário Geral nº 12 da ONU, violando, assim, o direito humano à alimentação adequada.

Diante das constatações acima, é necessário que se analise a exigibilidade desse direito, e é necessário que as pessoas tenham conhecimento de que, em casos de violações, é possível sim, exigir dos Estados que reparem essas violações. Nesse contexto de violações é que se iniciará a análise, em tópico específicos, dos meios e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.

Da formas de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada de acordo com a FIAN-BRASIL

A exigibilidade de um direito está pautada na necessidade de garantir direitos mínimos, que estão ligados à dignidade da pessoa humana, sendo a possibilidade de exigência de direitos perante os órgãos públicos competentes, notadamente o direito à alimentação adequada.

A FIAN BRASIL – *Foodfirst Information & Action Network* que na tradução leva o nome de Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar indaga sobre quais seriam os instrumentos adequados para se avançar na garantia da exigibilidade e efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada, aduzindo que essas formas podem ser indireta

e direta²⁰.

O direito à alimentação adequada é um Direito Humano e por ser um Direito Humano é passível de exigência, na medida em que, para que esse direito se torne efetivo, é necessário que haja mecanismos de exigibilidade para que os titulares desse direito passem a exigir o cumprimento e/ou reparação.

Assim é que a forma de exigibilidade que outrora foi mais eficaz, no processo de discussão, implementação e concretização do direito humano à alimentação adequada, foi a forma direta. Como bem analisado no Capítulo 1, através das mobilizações e lutas sociais, a alimentação se tornou uma problemática nacional, com repercussões que culminou com a alteração da Constituição Federal de 1988.

Em uma abordagem mais específica, quando se trata de direito à alimentação, a maior parte da população não sabe que tem esse direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 6º e os agentes públicos, notadamente o Chefe do Executivo no município de Imperatriz – Ma, desconhece as condições essenciais para o cumprimento e efetivação desse direito (vide a gerência do SISAN municipal está sob responsabilidade de uma médica veterinária), e mais, é necessário que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional tenha uma atuação mais efetiva, de forma que sejam utilizadas palestras em órgãos públicos e praças públicas, para que a sociedade tenha conhecimento desse direito e dos instrumentos existentes para a exigibilidade junto ao Poder público.

À luz da realidade do Estado do Maranhão, é necessário que se faça referência ao artigo 22 da lei estadual nº 10.152/2014 que diz o seguinte:

Art. 22 - Configura uma violação ao direito humano à alimentação adequada sempre que um indivíduo ou grupo se encontre em situação de fome e/ou desnutrição ou de não acesso à alimentação adequada. (BRASIL, 2014)

A Lei do Estado do Maranhão é utilizada como parâmetro diante da inexistência de Lei Municipal que regule especificamente a segurança alimentar e nutricional em Imperatriz – MA, e que é extremamente importante sua análise quando da constatação de violação ao direito humano à alimentação adequada, tendo como premissa a análise realizada nesta pesquisa em relação aos Programas Sociais do município de Imperatriz, constatando que,

20 A forma indireta é subdividida em: administrativa, política, quase judicial ou judicial. Ao passo que a segunda forma é a direta, que se dá através de mobilizações e lutas sociais. Nesse contexto o processo de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, ou seja, os novos sujeitos de direito passam a ter o direito de obtenção de uma resposta do Estado como garantidor do Direito Humano à Alimentação Adequada.

além de serem ineficazes, são também violadores do direito à alimentação adequada.

Nesse sentido, os titulares desse direito poderão exercer o seu direito de petição, previsto constitucionalmente, no artigo 5º, XXXIV, Constituição Federal de 1988, requerendo a defesa de seus direitos, poderão, até mesmo oficiar à autoridade competente, comunicar as Organizações não-governamentais ou comunicar o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, em casos de violação do direito humano à alimentação adequada, para que estes órgãos atuem na defesa e garantia do direito à alimentação adequada.

Ademais, dispõe o artigo 23 da Lei do Estado do Maranhão nº 10.152/2014 que:

Art. 23 - A violação do direito humano à alimentação adequada a que se refere esta Lei será apurada em processo administrativo, que terá início mediante:

I - reclamação do ofendido ou seu representante legal;

II - ato ou ofício de autoridade competente;

III - comunicado de organizações não-governamentais de defesa da cidadania e direitos humanos;

IV - comunicado dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estadual ou municipais. (BRASIL, 2014)

Em relação a forma de exigibilidade indireta administrativa, é interessante referenciar o artigo 24 da Lei do Estado do Maranhão nº 10.152/2014, que diz:

Art. 24 - O processo administrativo deverá seguir os seguintes procedimentos:

I - a autoridade competente realizará a avaliação social e nutricional do ofendido, ou do grupo de ofendidos no prazo máximo de 07 (sete) dias;

II - a autoridade competente fará a inclusão do ofendido no sistema de vigilância alimentar e nutricional sustentável e no CADÚNICO ou outro cadastro que venha a substituí-lo, e, se atendidos os critérios, o incluirá em programas municipais de segurança alimentar e nutricional, no prazo máximo de 48 horas;

III - por fim, será proferido relatório conclusivo, no prazo máximo de 30 (trinta) dias do último ato processual, sendo encaminhado para decisão da autoridade competente e enviado comunicação ao Ministério Público e ao CONSEA-MA, devendo ser inserida obrigatoriamente no relatório a informação sobre a inclusão do beneficiário nos programas municipais, estaduais ou federais de segurança alimentar e nutricionais.

Parágrafo único - No caso dos relatórios de que trata o inciso I deste artigo concluírem pela situação de fome ou desnutrição, e em caso de criança, este relatório deverá ser encaminhado imediatamente ao Ministério Público e os prazos para o processo administrativo reduzem-se pela metade. (BRASIL, 2014)

Ademais, caso seja constatado a violação do Direito Humano À Alimentação Adequada, é plenamente possível que o gestor municipal responda por Processo Administrativo, como resta claro no artigo acima mencionado, ou seja, todos possuem a

obrigação de garantir uma alimentação adequada e, não apenas o Estado.

A segunda forma indireta de exigibilidade é a política, que Flávio Valente *et al* conceitua como sendo:

(...) a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (Conselhos de Políticas Públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007, p. 17).

Sendo assim, é possível que o direito à alimentação adequada seja exigido diretamente no Banco de Alimentos no município de Imperatriz – MA, já que o mesmo é responsável pela distribuição de alimentos para a população que se encontra em situação de vulnerabilidade²¹.

A terceira forma de exigibilidade indireta é a exigibilidade política, que é “a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos Direitos Humanos”. (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007, p. 17).

Essa capacidade de exigência dos agentes políticos, quando da realização das escolhas mais eficazes, devem partir prioritariamente daqueles que detêm conhecimento sobre esse direito, por isso se afirma na presente pesquisa a necessidade de existir profissionais habilitados, tais como Nutricionistas e Assistentes Sociais, na Chefia das Secretarias vinculadas ao SIMSAN – Imperatriz, para que essas pessoas esclareçam para os agentes políticos quais os meios de escolhas mais eficazes para efetivar e garantir o direito à uma alimentação adequada e não uma médica veterinária, como ocorre atualmente!

Ademais, além da exigibilidade administrativa e política, há a exigibilidade quase judicial, que “é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a garantia de direitos”. (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007, p. 18).

Nesse sentido, o Ministério Público, como fiscal da lei, pode se utilizar dos instrumentos quase-judiciais, tais como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o

²¹ A vulnerabilidade pode ser temporária, mas enquanto perdurar essa condição deve ser garantido a efetivação da alimentação adequada à essas pessoas.

inquérito civil, para averiguar as possíveis violações de direitos e, caso constatado, tomar as seguintes providências com disposição expressa em Lei.

O artigo 27 da Lei do Estado do Maranhão nº 10.152/2014, afirma que:

Art. 27 - Compete ao Ministério Público:

I - instaurar o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos de que trata esta Lei;

II - officiar em todos os feitos em que se discuta a aplicabilidade de direito previsto nesta Lei;

III - zelar pelo efetivo respeito ao direito humano à alimentação adequada, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

IV - fiscalizar, no âmbito estadual e municipal, o efetivo cumprimento dos procedimentos previstos nesta Lei;

V - estimular a criação dos conselhos municipais e intermunicipais de segurança alimentar e nutricional.

Parágrafo único - A legitimação do Ministério Público para a proteção dos interesses de que trata esta Lei não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuser a lei. (BRASIL, 2014)

Embora haja previsão normativa expressa, pouco se tem conhecimento sobre a atuação do Ministério Público quando se trata da garantia e efetivação do direito humano à alimentação adequada. É possível que os membros do *Parquet* desconheçam a existência dessa Lei Estadual, o que inviabiliza a efetivação desse direito. Por isso, é necessário que haja a publicização, a realização de palestras, para que as autoridades competentes passem a atuar também na garantia do direito à alimentação.

E por último, não menos importante, a exigibilidade judicial que é conceituada como sendo “a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Esta cobrança pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais. No Brasil, por exemplo, temos a Ação Civil Pública” (VALENTE, FRANCESCHINI e BURITY, 2007, p. 19). Nesse sentido, é possível que o Ministério Público interponha ação civil pública para garantia do direito humano à alimentação adequada.

Mesmo diante da existência de várias formas, e aqui se elencaram duas, a direta e indireta, de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, as violações são constantes. Não se sabe, ou, pelo menos, a pesquisadora não tem conhecimento de nenhuma ação impetrada pelo *Parquet* para que o direito à alimentação fosse efetivado.

A alimentação é direito inerente ao ser humano, devendo ser tratada de forma prioritária pelos agentes políticos, o que não ocorre nos dias atuais. É necessário que esse direito se efetive de forma progressiva, como sugere o Comentário Geral nº 12 da ONU, e é necessário que se discuta na academia, no judiciário, administrativamente a exigência e efetivação desse direito e, nesta perspectiva é que esta temática está longe de se esgotar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho foi analisado inicialmente pautando a alimentação como um Direito Humano numa perspectiva internacional, afirmando que a alimentação está intimamente ligada à dignidade humana. A preocupação com a garantia de uma alimentação adequada sempre foi tratada pela comunidade internacional como sendo um problema mundial fazendo com que fosse refletida nos Tratados Internacionais. Nesse contexto, analisou-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1789, com base nas reflexões propostas por Carlos Santiago Nino em sua obra intitulada **Ética e Direitos Humanos**. Neste processo de reflexões, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC foi o pioneiro quando estipulou expressamente a alimentação como um direito. A partir de então a comunidade internacional despertou para a problemática da alimentação, da fome e da miséria que assola o mundo.

Posteriormente outros Tratados e Convenções reafirmaram a importância da previsão normativa em se tratando de alimentação, a exemplo da ONU, do Pacto de San Salvador e a Declaração de Roma. Desta forma, a comunidade internacional estava cada vez mais imbricada na propagação da alimentação como um direito fundamental. A alimentação passou então a ser a base de efetivação dos demais direitos do homem, pautada agora na Dignidade Humana que é o fundamento do Estado democrático de direito.

Toda a preocupação da comunidade internacional influenciou sobremaneira o Estado brasileiro que mesmo ratificando tardiamente os Pactos e Tratados que asseguram a alimentação como um direito inerente ao ser humano, tem nos dias atuais a legislação mais avançada do mundo quando se trata de Segurança Alimentar e Nutricional.

Ao ratificar os Pactos e Tratados Internacionais o Estado brasileiro assumiu a responsabilidade não apenas na garantia da alimentação adequada, cmo também em sua efetivação, ou seja, o Estado brasileiro eleva a alimentação ao *status* de um direito fundamental, devendo ser assegurado ao homem, não só pelo Estado como por toda a sociedade civil. Desta forma, entendemos a alimentação como um direito fundamental social que tem previsão constitucional expressa, estando inserido no rol dos direitos sociais, logo após um longo processo de diálogo existente entre governo e movimentos sociais.

Ao conferir *status* constitucional ao direito fundamental social à alimentação, o Estado brasileiro reafirmou o compromisso na garantia e consecução desse direito pautado na Dignidade Humana. Uma vez o Estado brasileiro assumindo o compromisso na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, essa obrigação deixa de estar vinculada à uma política de governo e passa a vincular-se à uma política de Estado, o qual não permite que haja retrocesso no processo de implementação de direitos sociais, bem como haja a coerência entre os meios e os fins utilizados pelo Estado na garantia desses direitos.

A Constituição Federal de 1988, nos artigos 3º e 4º afirma que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é a erradicação da pobreza e marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, além da obrigação do Estado em promover, é necessário que o mesmo forneça instrumentos adequados para que todos os indivíduos tenham plena capacidade de prover seus alimentos.

Portanto, no sentido de concretizar os dispositivos constitucionais, a Cúpula do Milênio que estabeleceu os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio estabelecido pela ONU, elencou 8 Objetivos a serem alcançados pelos Estado-parte para possibilitar uma avaliação uniforme nos níveis globais, regionais e nacionais.

A partir daí a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável propôs formalmente uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, sendo conhecida como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que consistiu em 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que deverão ser observadas pelo próximos 15 (quinze) anos.

No Brasil, o processo de implementação de políticas públicas para garantia do direito à alimentação adequada se deu no início da década de 40 quando da criação do Serviço de Alimentação da Presidência Social – SAPS. **Já na década de 70 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN** e, através dele que se estabeleceu em 1973, o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – I PRONAN. Em 1976, foi instituído o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT e, na década de 80, o Ministério da Agricultura propôs uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com ênfase na autossuficiência na produção de alimentos e, também criou o Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA. Apenas em 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional – CONSEA, sendo extinto em 1995, sendo recriado em 2003.

O marco teórico da segurança alimentar e nutricional no Brasil, deu-se através da Lei nº 11.346/2006 com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN.

A Lei nº 11.346/2006 foi regulamentada através do Decreto nº 7.272/2010 que define as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, constato que a Lei nº 11.346/2006 foi fundamental no processo de implementação e efetivação do direito humano à alimentação adequada no Brasil, notadamente quanto à implementação de seus componentes no âmbito estadual e municipal.

Ocorre que, dentro do processo de implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi criado o Comitê Temático de Monitoramento pela CAISAN que avalia e divulga a implementação dos objetivos e das metas do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – I PLANSAN. O I PLANSAN 2012 – 2015 foi elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, em 2011. O II PLANSAN 2016-2019 também foi elaborado pela CAISAN em 05 de maio de 2016, sendo fruto das deliberações da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nesse contexto, a presente pesquisa foi construída tendo como base o II PLANSAN 2016-2019 que é composto por 9 (nove) Desafios, 121 (cento e vinte e uma) Metas e 99 (noventa e nove) ações. Ocorre que, dentre os 9 (nove) Desafios, analisou-se apenas 1 (um), o Desafio 6.8 que trata da Consolidação e Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sendo dividida em 3 (três) áreas de atuação e, dentre as 121 (cento e vinte e uma) Metas, analisou-se apenas as metas relacionadas à intersetorialidade relações federativas.

De forma tímida, analisou-se os componentes do SISAN Estadual bem como o cumprimento de uma das 121 (cento e vinte e um) Metas pelo Estado do Maranhão, que já possui um Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAM 2016-2019. Frisa-se que o Estado do Maranhão também foi o pioneiro no processo de implementação

dos programas sociais vinculados à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES.

Nesse prisma, abordamos o processo de implementação dos componentes do SIMSAN em âmbito municipal, especificamente no Município de Imperatriz – Maranhão como instrumento de garantia do direito humano à **alimentação adequada**. Ficando evidenciado através da entrevista semiestruturada que houve uma desarticulação política no Município de Imperatriz – Maranhão que influenciou sobremaneira no processo de consolidação do SISISAN em âmbito municipal.

Mostrou-se, por outro lado que o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – SIMSAN – Imperatriz possui como superintendente uma Médica Veterinária, bem como observou-se a existência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, da Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e a realização de 3 (três) Conferências Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Restou igualmente esclarecido que, assim como o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional ainda se encontra em processo de consolidação, o Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional também está em processo de consolidação no município de Imperatriz, consignamos ainda que o Município de Imperatriz – Maranhão somente aderiu ao SISISAN em 03 de agosto de 2016, não possuindo, portanto, um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Em 2017, até a finalização da presente pesquisa, verificou-se que não há no município o Plano Municipal voltado para a Segurança Alimentar e Nutricional que deve nortear o processo gradual de efetivação das políticas públicas alimentares. O atual gestor ainda está em processo de formação da equipe que irá auxiliá-lo na gestão municipal no período para o qual foi eleito.

Ocorre que dentre os programas vinculados à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES em Imperatriz, apenas dois foram objetos de análise, quais sejam, o Restaurante Popular e o Banco de Alimentos. Desta forma, foi necessário a realização de entrevista semiestruturada realizada no ano de 2016, sendo fundamental para a compreensão do processo de implementação e efetivação dos programas sociais vinculados à alimentação no município de Imperatriz – Maranhão.

Através da pesquisa *in loco* verificou-se que os programas sociais vinculados a política pública de alimentação adequada no município não é efetivada, além de possuir falhas ou impropriedades na consecução do direito social, por não atingir o Desafio 1 proposto pelo II PLANSAN 2016-2019 quando não há a efetiva promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas vulneráveis e/ou em situação de insegurança alimentar e nutricional.

O Desafio 4 do II PLANSAN 2016-2019 afirma que deve haver a promoção do abastecimento e o acesso regular e permanente da população brasileira à alimentação adequada. Ocorre que o Banco de Alimentos em Imperatriz -Ma terceiriza essa distribuição, ou seja, doa os alimentos adquiridos para Igrejas e Organizações não-governamentais para que seja realizado a distribuição.

Em relação ao Restaurante Popular a ineficiência foi identificada quanto ao seu funcionamento, que está atrelado ao calendário municipal, ou seja, não efetiva o acesso a todos de forma plena à uma alimentação adequada, pois encontra-se fechado em período de recesso, ponto facultativo, etc., desvirtuando a proposta na qual fora criado que seria de garantir a alimentação adequada a todos em condição de vulnerabilidade e/ou insegurança alimentar e nutricional.

Ainda em relação ao Restaurante Popular, verificou-se que o Município de Imperatriz – Maranhão possui apenas 1 (um), sendo mantido exclusivamente pela Prefeitura Municipal atendendo em média 650 (seiscentos e cinquenta) pessoas por dia, contando apenas com um profissional da Nutrição que monta o cardápio de acordo com as normas da Organização Mundial da Saúde – OMS. Constatou-se, que o Restaurante Popular é ineficaz quando da garantia do direito humano à alimentação adequada, não atendendo de forma satisfatória a população em condição de vulnerabilidade, principalmente quando encerra suas atividades precocemente, violando o Direito Humano à Alimentação Adequada dos titulares desse direito.

Ademais, o Banco de Alimentos é mantido exclusivamente por doações realizadas por pequenos, médios e grandes empresários, principalmente os donos de Supermercados, Mercadinhos e Sacolões, e esses alimentos doados passam por tratamento de escolha e preparo adequados para só depois serem distribuídos para as Organizações não-

governamentais, tais como, a Casa de Passagem, Casa do Idoso, Igrejas e, algumas famílias cadastradas e/ou encaminhadas pelo Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, sendo igualmente ineficaz, já que terceiriza o serviço público, sendo raro os casos em que famílias ou pessoas se dirigem ao Banco de Alimentos e conseguem obter os alimentos provenientes das doações de forma direta.

Finalmente, diante das constatações da violação ao direito humano à alimentação adequada mostrou-se as formas de exigibilidade pelos titulares desse direito, quais sejam, a administrativa, a política, a quase-judicial e a judicial. Demonstrou-se, também, a importância do Ministério Público na consecução do direito humano à alimentação adequada, com previsão expressa de atuação na Lei do Estado do Maranhão de nº 10.152/2014. Finalmente, diante das constatações da violação ao direito humano à alimentação adequada mostrou-se as formas de exigibilidade pelos titulares desse direito, quais sejam, a administrativa, a política, a quase-judicial e a judicial. Demonstrou-se, também, a importância do Ministério Público na consecução do direito humano à alimentação adequada, com previsão expressa de atuação na Lei do Estado do Maranhão de nº 10.152/2014.

Ocorre que não é de conhecimento da pesquisadora nenhuma atuação do Ministério Público no município de Imperatriz voltada exclusivamente para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, ou seja, a temática ora analisada está longe de esgotar-se na seara jurídica.

Aponta-se finalmente a necessidade que haja uma política efetiva de publicização da alimentação como um direito fundamental, onde os novos sujeitos de direitos tenham conhecimento de tal direito de modo que possam a passar a exigir do Estado a efetivação da alimentação como um direito fundamental.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O que á fome**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- ABRANDH. **Direito à Alimentação Adequada**. Secretaria de Direitos Humanos. Brasília. 2015.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARBOSA-FOHRMANN, A. P. **Fundamentação alternativa dos Princípios de Direitos Humanos, da Constituição e dos Tratados Internacionais**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 12, n. 12, julho-dezembro 2012.
- BEURLEN, A. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**. 1ª. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2009.
- BOBBIO, N. **Dicionário jurídico**. 11ª. ed. Brasília: UnB, 1986.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1967**, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 30 set. 2016.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN. **Ministério do Desenvolvimento Social**, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/sisan_avancos_desafios.pdf>. Acesso em: 25 outubro 2016.
- BRASIL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-ja-esta-disponivel-na-internet>> Acesso em: 25 de outubro de 2016
- _____. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília. 2015.
- BRASIL. **Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**: Governo Federal e Municípios 2013-2016. Agenda de Compromissos ODM, 2016. Disponível em: <<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/indicadores/Detailhar-MetaUC/DetailharMetaUC.do?caminhoMeta=%27meta1.jsp%27&numeroCompromisso=1>>. Acesso em: 28 outubro 2016.
- BRASIL. **CAISAN**. Plano Nacional de Segurança Alimentar E Nutricional. Brasília: [s.n.]. 2016. p. 68.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (De 16 De Julho de 1934)**, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 30 set. 2016.
- BURLANDY, L.; MATTOS, R. **A construção do campo da Segurança Alimentar no Brasil e suas potencialidades para a consolidação de uma cultura de direitos**. In: SCHNEIDER, O. F. **Segurança Alimentar e Nutricional: tecendo a rede de saberes**. Petrópolis: FAPERJ;DP eíAlli, 2016. p. 208.

CAISAN. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: [s.n.]. 2016. p. 68.

CAISAN. **II PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, p. 68. 2016-2019.

CÂMARA Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015, 2011**. Disponível em: <http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf>. Acesso em: 21 outubro 2016.

CARVALHO, A. *et al.* **Políticas Públicas**. 2ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARVALHO, L. Foodfirst Information and action network. **Rede de informação e ação pelo direito a se alimentar**, 2016. Disponível em: <<http://fianbrasil.org.br>>. Acesso em: 04 junho 2016.

CASEMIRO, J. Direito Humano à alimentação: aspectos teóricos para reflexões do cotidiano. In: SCHNEIDER, O. F. **Segurança Alimentar e Nutricional: tecendo a rede de saberes**. Petrópolis: FAPERJ, 2012. p. 208.

CASTRO, J. D. **Fome, um tema proibido. Últimos escritos de Josué de Castro**. Petrópolis: Vozes, 1984a.

CASTRO, J. D. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Antares, 1984b.

CENTRO Josué de Castro, 2008. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.org.br/>>. Acesso em: 23 maio 2016.

CEPAL. **Comissão Econômica para América Latina e Caribe**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller4/11.pdf>>. Acesso em: outubro 28 2016.

CNSAN. **Comida de verdade no campo e na cidade**. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, p. 143. 2015.

COMITÉ dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais. **Órgãos das Nações Unidas de Controlo da Aplicação dos Tratados em Matéria de Direitos Humanos**, 2016. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/onu-proteccao-dh/PAGINA2-1-dir-econ.html>>. Acesso em: 30 set. 2016.

CONSEA. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília. 2004.

CONSEA. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Salvador. 2011.

CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2015. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/novembro/divulgada-carta-politica-da-5a-conferencia-nacional>>. Acesso em: 13 outubro 2016.

CONSEA. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2016. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>. Acesso em: 13 outubro 2016.

CONSEA. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/consea>. Acesso em: 07 novembro 2016.

- CORREIO Popular, 2016. Disponível em: <http://www.correiopopularitz.com.br/materia/3495/restaurante_popular_paralisa_servico_e_populacao_reclama>. Acesso em: 2016 dezembro 2016.
- FIGUEIREDO, H. C. **O Sistema constitucional assimétrico de saúde no Brasil**: paradigmas para a construção de um modelo democrático. Fortaleza: AMPEM, 2013.
- FAO. **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura** (FAO), 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>>. Acesso em: 11 outubro 2016.
- FAO. **Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura**, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/pt/item/288582/icode/>>. Acesso em: 30 set. 2016.
- FAO. Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura, 2016. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/visitaREDA.asp>>. Acesso em: 13 outubro 2016.
- FIAN BRASIL. Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar. Disponível em: <http://fianbrasil.org.br/>. Acesso em 30 ago. 2016
- Parte superior do formulário
- Parte inferior do formulário
- FONTE, F. D. M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. [S.l.]: Saraiva, 2015.
- GABINETE de Informação e Direito Comparado, 2016. Disponível em: <www.gddc.pt>. Acesso em: 30 ago. 2016.
- GENTILLI, R. **Representações e práticas**. São Paulo: Veras, 2006.
- I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida. Brasília: [s.n.]. 1995. p. 201.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=210530&search=maranhao|imperatriz>>. Acesso em: 13 dezembro 2016.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma>>. Acesso em: 03 dezembro 2016.
- LIMA JUNIOR, J. B. **Manual de Direitos Humanos Internacionais**. 2ª. ed. São Paulo: Loyola, 2003.
- LIMA, N. R. R. **Direito social à alimentação**: análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- LISBOA, R. C. **Direito humano à alimentação adequada**. Revista Eletrônica de Direito, n. 21, Outubro 2013.
- MARANHÃO. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sociais - SEDES / Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANESAN**. São Luís: [s.n.], 2015.
- MARANHÃO, SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRICULTURA FAMILIAR - SEDES. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANESAN**. São Luís: [s.n.], 2014.

MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATOS, M. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Presidência da República, 2013. Disponível em: <[http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada](http://www4.planalto.gov.br/consea/ acesso-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada)>. Acesso em: 18 Setembro 2016.

MELLO, C. A. B. D. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. [S.l.]: [s.n.], 2009.

MORAES, A. D. **Direitos fundamentais**: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NAÇÕES Unidas. **NAÇÕES UNIDAS**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 05 novembro 2016.

NINO, C. S. **Ética e direitos humanos**. São Leopoldo: UNISINOS, 2011.

NUNES, M. D. S. **O direito fundamental à alimentação**: e o princípio da segurança. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

O PROGRESSO. **O progresso**, 2015. Disponível em: <<http://oprogressonet.com/regional/maranhao-e-destaque-nacional-em-acoes-de-seguranca-alimentar/55993.html>>. Acesso em: 05 novembro 2016.

ODM. **Objetivos e Desenvolvimento do Milênio**. 2016. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>. Acesso em: 28 outubro 2016.

ONUBR. **Organização das Nações Unidas no Brasil**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>. Acesso em: 30 set. 2016.

PORTAL Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **Relatórios Dinâmicos**, 2014. Disponível em: <<http://www.relatoriosdinamicos.com.br/portalodm/perfil/BRA002021090/imperatriz---ma>>. Acesso em: 05 novembro 2016.

PREFEITURA de Imperatriz. **Portal da Prefeitura de Imperatriz**, 2015. Disponível em: <<http://www.imperatriz.ma.gov.br/noticia/3741/restaurante-popular-de-imperatriz-reabre-dia-30>>. Acesso em: 15 dezembro 2016.

RIBEIRO, N. R. L. **Direito Fundamental Social à Alimentação**: Análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

ROCHA, E. G. **Direito à alimentação**: teoria constitucional-democrática e políticas públicas. São Paulo: LTr, 2011.

ROCHA, J. D. A. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARMENTO, D. **Por um constitucionalismo inclusivo**: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEDES, S. D. E. D. D. S.-; SASAN, S. A. D. S. A. E. N.-. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANESAN**. São Luís: [s.n.], 2015.

SESC BRASIL, 2016. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em: 12 outubro 2016.

SILVA, A. C. D. SCIELO. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007>. Acesso em: 30 set. 2016.

SIMÕES, C. **Teoria & Crítica dos direitos sociais: o Estado social e o Estado democrático de direito**. [S.l.]: Cortez Editora, 2013. 381 p.

SIQUEIRA, D. P. **Teoria Geral do direito à alimentação: cultura, cidadania e legitimação**. 1ª. ed. São Paulo: Boreal Editora, 2015.

SISPLANSAN. **Ministério do Desenvolvimento Social**, 2016. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/plansan/auth.php>>. Acesso em: 13 outubro 2016.

SOUSA, J. Imirante.com. **Imirante**, 2014. Disponível em: <<http://imirante.com/imperatriz/noticias/2014/06/29/restaurante-popular-placa-avisa-que-reforma-de-6-meses-termina-amanha-30.shtml>>. Acesso em: dezembro 15 2016.

STRECK, L. L. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TAVARES, F. C. D. L. P. **Evolução da política e dos programas de alimentação e nutrição no Brasil: de Josué de Castro à política nacional de segurança alimentar e nutricional**. Recife: Editora Universitária da UFPB, 2012.

THEODOULOU, Stella Z. *apud* VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

VALENTE, F. *et al.* Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas. In:

BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. **Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 260.

VALENTE, F. L. S. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. ABRANDH - FAO. Brasília, p. 95. 2007.

VALLE, V. R. L. D. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009.

Universidade de São Paulo. **USP**. 2016. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

Sobre a Autora

Lidiane Kelly Nascimento Rodrigues de Aguiar Lopes

Doutora e Mestre em Direito. Advogada. Professora universitária.

Índice Remissivo

A

agricultura saudável 43
alimentação 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 47, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 83, 85, 86, 88, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118

B

bem-estar 23, 29, 42, 49

C

cidadania 37, 104
combate à fome 11, 12, 14, 16, 17, 18, 47, 48, 53, 59, 67, 71, 77, 80, 91, 98
conceito jurídico 52
constitucionais 37, 40, 109, 117
Constituição Federal 9, 13, 14, 15, 29, 30, 31, 34, 35, 37, 38, 53, 55, 68, 84, 103, 104, 109

D

desenvolvimento sustentável 42, 43, 49, 109
dignidade 13, 15, 16, 18, 19, 23, 25, 28, 30, 32, 33, 34, 36, 37, 55, 59, 102, 108
direito 5, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 62, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 85, 86, 88, 91, 93, 94, 96, 98, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 117, 118, 120
direito de se alimentar 56
direito fundamental 12, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 24, 26, 28, 30, 31, 34, 37, 55, 60, 108, 109, 113, 117
direito humano 11, 21, 33, 36, 51, 58, 59, 60, 62, 68, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 85, 86, 88, 91, 93, 94, 96, 102, 103, 104, 106, 110, 111, 112, 113
direitos econômicos 24, 33
direitos fundamentais 21, 28, 29, 30, 31, 32, 39, 40, 52, 54, 56, 70, 78, 116, 117, 118
direitos humanos 13, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 34, 37, 38, 44, 80, 93, 104, 117
direitos sociais 14, 30, 32, 33, 35, 38, 39, 40, 108, 109, 117, 118

G

graduação 6, 12

I

instrumento 7, 16, 23, 24, 27, 41, 42, 49, 58, 68, 70, 93, 111

instrumentos 11, 22, 26, 41, 50, 59, 66, 69, 81, 90, 102, 103, 105, 106, 109

J

jurídica 11, 29, 30, 113, 118

jurisprudência 39, 117

justiça social 29

L

legislação 11, 12, 13, 16, 17, 26, 32, 50, 78, 90, 108

legislações 18, 23, 24, 57

legislativo 12, 17, 35, 88

N

nutricional 15, 18, 24, 35, 47, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 103, 104, 106, 110, 112, 114, 115, 118

O

ordenamento jurídico 15, 17, 30, 31, 57, 116, 117

P

pessoa humana 13, 15, 16, 18, 25, 28, 30, 32, 34, 37, 55, 93, 102

poder público 15, 45, 51, 52, 55, 59, 90

política pública 50, 51, 112

políticas 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 27, 28, 30, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 48, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 65, 66, 67, 69, 71, 76, 77, 80, 81, 84, 88, 89, 90, 105, 109, 111, 117, 118

política social 51, 52

políticas públicas 11, 12, 13, 14, 16, 18, 30, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 49, 50, 51, 52, 57, 65, 69, 71, 88, 105, 109, 111, 117

processo 7, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 34, 35, 39, 40, 50, 51, 52, 56, 58, 65, 68, 71, 84, 86, 87, 89, 92, 93, 94, 96, 99, 100, 101, 103, 104, 108, 109, 110, 111

Q

qualidade de vida 13, 38, 42, 55

R

recursos naturais 24, 49

S

segurança alimentar 15, 18, 27, 35, 42, 43, 48, 49, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 103, 104, 106, 110, 118

sistema 5

soberania 20, 56, 59, 64, 73, 74, 79

sociabilidade 23

sustentáveis 15, 28, 43, 44, 55, 56, 57, 64, 72, 73, 74

sustentável 27, 42, 43, 49, 56, 57, 71, 82, 104, 109



AYA EDITORA

2024
