



## Cidades sem Fome: Um Estudo de Caso

### Cities Without Hunger: A Case Study

#### Myrian Gonçalves Pereira do Lago

*Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Piauí; Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí.*

#### Paloma Kariene Lemos Piauilino

*Bacharela em Direito pela Faculdade Estácio; Mestranda em Sociedade e Cultura pela Universidade Estadual do Piauí; Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Adelfmar Rosado.*

#### João Marcel Evaristo Guerra

*Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí; Especialista em Direito Processual Penal com Capacitação para Ensino no Magistério Superior pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus; Especialista em Direitos Humanos e Questão Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Especialista em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas e o Mundo do Trabalho pela Universidade Federal do Piauí; Mestre em Sociedade e Cultura pela Universidade Estadual do Piauí e Doutorando em Direito pela Universidad Nacional de Mar del Plata.*

**Resumo:** O estudo analisa o Projeto Cidades sem Fome, desenvolvido pela 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI, como estudo de caso da atuação institucional do Ministério Público na efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Fundamentado no arcabouço jurídico nacional e internacional, especialmente o PIDESC, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a Emenda Constitucional nº 64/2010, o estudo examina a insegurança alimentar como violação de direitos fundamentais e campo estratégico de intervenção ministerial. A pesquisa adota metodologia de estudo de caso, com abordagem descritiva e documental, utilizando como fonte primária o Relatório Final do Projeto. Os resultados demonstram avanços significativos: criação e reativação de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, adesão de municípios e do Estado do Piauí ao SISAN e elaboração ou desenvolvimento de planos de segurança alimentar. Conclui-se que a atuação articulada, contínua e metodologicamente estruturada do Ministério Público constitui mecanismo eficaz de indução de políticas públicas, fortalecimento da participação social e monitoramento das obrigações estatais, contribuindo para a progressiva concretização do direito à alimentação e para o enfrentamento estrutural da fome

**Palavras-chave:** alimentação; segurança alimentar; nutricional; Ministério Público; SISAN.

**Abstract:** This study analyses the Cidades sem Fome (Cities without Hunger) Project, developed by the 49th Prosecutor's Office of Teresina, State of Piauí, as a case study of the institutional action of the Public Prosecutor's Office in the implementation of the Human Right to Adequate Food (HRAF). Grounded in the national and international legal framework (particularly the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Organic Law on Food and Nutritional Security, and Constitutional Amendment No. 64/2010), the study examines food insecurity as a violation of fundamental rights and as a strategic field for prosecutorial intervention. The research adopts a case study methodology, with a descriptive and documentary approach, using the Project's Final Report as its primary source. The findings reveal significant progress, including the establishment and reactivation of Food and Nutritional Security Councils, the accession of municipalities and the State of Piauí to the National System for Food and Nutritional Security, and the formulation or ongoing development of food and nutritional security plans. It is concluded that the articulated, continuous, and methodologically structured action of the Public Prosecutor's Office constitutes an effective

mechanism for inducing public policies, strengthening social participation, and monitoring state obligations, thereby contributing to the progressive realisation of the right to food and to the structural tackling of hunger.

**Keywords:** food; food and nutrition security; Public Prosecutor's Office; SISAN.

## INTRODUÇÃO

Este estudo objetiva analisar o Projeto Cidades Sem Fome, desenvolvido pela 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI, no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, sob a coordenação das Promotoras de Justiça Myrian Gonçalves Pereira do Lago e Rita de Cássia de Carvalho Rocha Gomes de Souza. O projeto teve por meta impulsionar a fiscalização e o controle social do emprego de recursos públicos e a implementação de políticas públicas referentes à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Estado do Piauí e nos municípios de Teresina e Nazária.

No Brasil, o arcabouço jurídico referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) consolidou-se paulatinamente a partir da década de 1990. Entre os marcos normativos centrais destacam-se a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1991 (Brasil, 1991); a edição da Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) (Brasil, 2006) e a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010 (Brasil, 2010), que integrou expressamente o direito à alimentação ao rol dos direitos sociais fundamentais (Guerra, 2024b, p. 135; Guerra, 2025a, p. 2; Guerra, 2025b, p. 3; Guerra, 2025c, p. 18).

O PIDESC (aprovado internamente pelo Decreto Legislativo nº 226/1991) consagrou, em seu artigo 11, o acesso à alimentação como componente essencial do direito a um padrão de vida humana digna, impondo aos Estados signatários a adoção de medidas concretas para assegurar sua progressiva concretização (Guerra, 2025d, p. 4). O tratado também exigiu dos signatários a adoção de medidas voltadas à proteção contra a fome, mediante ações individuais e cooperativas com vistas ao aprimoramento dos sistemas de produção, conservação e distribuição de alimentos (Brasil, 1991). Como foi aprovado anteriormente à promulgação da regra constante do art. 5º, §3º da Constituição Federal, o pacto ingressou no ordenamento com natureza supralegal: superior à legislação ordinária, porém sem equivaler a norma constitucional (Guerra, 2024c, p. 22; Guerra, Rocha, 2024, p. 173).

Em 2006, o legislador federal instituiu a LOSAN (Brasil, 2006), conferindo maior sistematicidade à política nacional de segurança alimentar e nutricional. O diploma apresentou definições, princípios e diretrizes, além de estruturar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), concebido como um arranjo articulado entre Estado e sociedade civil para planejamento, execução e monitoramento de ações voltadas à efetividade do DHAA, composto por órgãos governamentais e entidades da sociedade civil, com ou sem fins lucrativos (Guerra, Santos, Moura, 2024, p. 14).

A LOSAN (Brasil, 2006) classificou a alimentação adequada como direito inerente à dignidade humana, cuja efetivação exige políticas públicas compatíveis com as características sociais, ambientais, econômicas e culturais do país. A lei impôs ainda uma série de obrigações ao poder público, como respeitar, proteger, promover, prover, monitorar e fiscalizar o direito, além de garantir mecanismos de exigibilidade (Guerra, 2025b, p. 15).

Finalmente, em 2010, promulgou a Emenda Constitucional nº 64/2010 (Brasil, 2010), que integrou expressamente o direito à alimentação ao rol dos direitos sociais fundamentais (Guerra, 2025c, p. 5). A constitucionalização recente, verificada 22 anos após a promulgação da Constituição Cidadã e 19 anos após a internalização do PIDESC revela um comportamento do constituinte de se abster de compromissos relativos à consecução de um direito que desafia a construção de políticas públicas sólidas, cuja demanda é urgente e concomitantemente complexa (Guerra, Rocha, 2024, p. 187).

Mesmo diante desse arcabouço jurídico, a fome (isto é, a modalidade mais grave de insegurança alimentar e nutricional e mais expressiva manifestação pragmática de violação do direito à alimentação) sempre foi uma realidade em segmentos populacionais vulneráveis da população brasileira (Guerra, Santos, Moura, 2024, p. 16).

Especificamente a partir do início da década de 2020, no Brasil, o quadro de fome foi agravado de forma significativa, atingindo patamares ainda mais preocupantes durante a pandemia de Covid-19, como apontado pela Rede PENSSAN (2022, p. 51), que registrou 19,1 milhões de brasileiros em situação de fome no último trimestre de 2020. A insegurança alimentar e nutricional enquanto violação do direito à alimentação configura-se como um campo estratégico de atuação do Ministério Público, especialmente diante de sua atribuição constitucional de fiscalização de políticas públicas de defesa e efetivação de direitos fundamentais, notadamente os direitos sociais, o que inclui o direito à alimentação (Brasil, 1988).

Constatando o crescimento da insegurança alimentar e nutricional nos municípios de Teresina-PI e Nazária-PI, bem como no estado do Piauí, associado a uma possível ausência ou instabilidade no funcionamento de Conselhos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e vulnerabilidade ou mesmo inexistência de Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional atualizados nos entes federados, configurando lacunas que comprometem a efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito local e regional, o Ministério Público do Estado do Piauí, por meio da 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI, desenvolveu entre 2021 e 2024 o Projeto Cidades sem Fome buscando a criação ou reativação e a instalação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional de Teresina e de Nazária e do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Piauí. Buscou o projeto ainda acompanhar o desenvolvimento e a execução dos Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e a adesão destes entes ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Piauí, 2024).

Utilizando o Relatório Final do Projeto Cidades sem Fome (Piauí, 2024) como fonte primária da presente pesquisa, este estudo tem como objetivo geral analisar o caso do Ministério Público do Estado do Piauí no desenvolvimento e execução do Projeto Cidades sem Fome, viabilizando a compreensão de que modo a atuação institucional do Ministério Público, materializada no projeto, contribui para o fortalecimento das estruturas locais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado do Piauí.

Parte-se da hipótese de que a ação articulada, contínua e metodologicamente estruturada do Ministério Público representa um mecanismo determinante para impulsionar políticas públicas, fomentar a participação social e monitorar o cumprimento das obrigações estatais em matérias atinentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada (Piauilino, Duailibe, Guerra, 2025, p. 350).

Para testar esta hipótese, a escolha da metodologia de estudo de caso (Duailibe; Guerra, 2025, p. 38; Guerra, 2024a, p. 18) se justifica-se pela natureza singular do projeto analisado, que apresenta um desenho operacional específico, desenvolvido ao longo de mais de dois anos e pautado em etapas previamente definidas, incluindo diagnósticos iniciais, recomendações ministeriais, celebração de Termos de Ajustamento de Conduta, audiências com gestores públicos e monitoramento quali-quantitativo dos resultados alcançados. A abordagem utilizada é descritiva, documental e telematizada, pautada principalmente no relatório supramencionado que oferece base empírica sólida para a análise, permitindo examinar outros documentos oficiais, registros administrativos e dados coletados pela 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI.

A relevância social e institucional do estudo justifica-se por múltiplos fatores. Em primeiro lugar, a ampliação da compreensão sobre mecanismos de implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada contribui para o aprimoramento do controle social e para o fortalecimento da governança federativa no âmbito da segurança alimentar. Em segundo lugar, ao evidenciar o papel do Ministério Público na indução de políticas públicas intersetoriais, reforça-se a necessidade de integração entre Estado e sociedade civil, princípio estruturante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, investigar a atuação ministerial em contextos de vulnerabilidade nutricional permite identificar desafios, boas práticas e caminhos para o aperfeiçoamento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, contribuindo para reduzir desigualdades e promover direitos constitucionalmente assegurados.

O referencial teórico que fundamenta este estudo ancora-se, primeiramente, nos marcos normativos do Direito Humano à Alimentação Adequada, a saber: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), em 1991 (Brasil, 1991); a edição da Lei nº 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, 2006) e a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010 (Brasil, 2010), bem como a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) especialmente em seus dispositivos sobre dignidade humana, redução das desigualdades e direitos sociais. Além destes, deve ser destacado como referencial teórico o principal instrumento de interpretação autêntica de

direito à alimentação, qual seja o Comentário Geral n.º 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1999 (ONU, 1999).

Este estudo de caso acerca do Projeto Cidades sem Fome dialoga com a literatura específica sobre políticas públicas, governança federativa cooperativa e participação social, compreendendo o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como expressão de um modelo de coordenação entre entes federados e sociedade civil orientado à efetividade dos direitos sociais. Assim, ao utilizar o Projeto Cidades sem Fome como estudo de caso, este estudo examina empiricamente o papel das instituições públicas na efetivação do direito à alimentação no Brasil, destacando o potencial transformador da atuação ministerial e a importância da consolidação de estruturas permanentes de segurança alimentar e nutricional como condição indispensável para enfrentar a fome em seus múltiplos aspectos.

## O PROJETO CIDADES SEM FOME

Uma das funções do Ministério Público é a fiscalização e o acompanhamento de políticas públicas desenvolvidas pelos demais órgãos e poderes. Assim, o Projeto Cidades sem Fome foi realizado entre 01.11.2021 e 15.04.2024, tendo como gerente a Promotora de Justiça Myrian Lago, acompanhada de sua equipe, composta por Danielle Miranda Gonçalves, João Marcel Evaristo Guerra e Erlany Amorim da Silva. A Promotora de Justiça Rita de Cássia de Carvalho Rocha Sousa também integrou o presente projeto (Piauí, 2024).

O objetivo geral do Projeto Cidades sem Fome foi impulsionar a fiscalização e o controle social do emprego de recursos públicos e a implementação de políticas públicas referentes à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Entre os objetivos específicos foram relatados: (i) Fiscalizar as políticas públicas para o enfrentamento à insegurança alimentar no Estado do Piauí e nos Municípios de Teresina e Nazária, fomentando a criação e a implementação nos entes em que ainda não se verificarem; (ii) Fiscalizar a criação ou reativação dos Conselhos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; (iii) Fomentar e fiscalizar a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei nº 11.346, de 15.09.2006, pelos Municípios e pelo Estado e (iv) Estimular a definição da Segurança Alimentar e Nutricional como política pública prioritária, bem como a inclusão de rubricas próprias nas leis orçamentárias estadual e municipais, suficientes ao custeio do funcionamento pleno dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (do Estado e dos Municípios) e à execução dos Planos de Segurança Alimentar e Nutricional (do Estado e dos Municípios) (Piauí, 2024).

Constituíram escopos do Projeto Cidades sem Fome os seguintes: (i) a criação ou reativação dos Conselhos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; (ii) a construção e o acompanhamento dos Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e (iii) Adesões Municipais e Estadual ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) (Piauí, 2024).

O projeto contou com o seguinte planejamento, contando com 12 etapas, listadas conforme a tabela que se segue adiante. Nesta tabela utiliza-se a sigla SAN para designar Segurança Alimentar e Nutricional e a sigla SISAN para Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Piauí, 2024).

**Tabela 1 – Planejamento e desenvolvimento das etapas do Projeto.**

<b>Planejamento</b>	<b>Desenvolvimento</b>	<b>Data de conclusão</b>
1) Fazer checagem se o ente político (Estado ou Municípios) já possui o respectivo Conselho de SAN	Estudos realizados entre 01.11.2021 e 30.11.2021, constatando inexistência do Conselho Municipal de SAN criado de Nazária-PI e necessidade de reativação do Conselho Municipal de SAN de Teresina-PI e do Conselho Estadual de SAN do Piauí.	30.12.21
2) Fazer checagem se o Município ou o Estado já possuem Planos Municipais e Estaduais de SAN	Estudos realizados entre 01.11.2021 e 30.11.2021, constatando necessidade de criação dos Planos Municipais e Estaduais de SAN	30.12.21
3) Fazer checagem se o Município já formalizou adesão ao SISAN, instituído pela Lei nº 11.346, de 15.09.2006	Estudos realizados entre 01.11.2021 e 30.11.2021, constatando a não adesão do município de Nazária ao SISAN	30.12.21
4) Celebrar Termos de Ajustamento de Conduta ou emitir recomendações ministeriais para a criação ou reativação de Conselhos Municipais e Estadual de SAN	Durante o desenvolvimento, além da expedição de recomendações, a sensibilização dos gestores para a criação ou reativação de Conselhos Municipais e Estadual de SAN realizada por meio de audiências entre 01.06.2023 e 30.06.2023	30.06.22
5) Celebrar Termos de Ajustamento de Conduta ou emitir recomendações ministeriais para a definição da SAN como política pública prioritária	Durante o desenvolvimento, além da expedição de recomendações, a sensibilização dos gestores para a definição da SAN como política pública prioritária realizada por meio de audiências entre 01.06.2023 e 30.06.2023	30.06.22
6) Celebrar Termos de Ajustamento de Conduta ou emitir recomendações ministeriais para adesão ao SISAN	Durante o desenvolvimento, além da expedição de recomendações, a sensibilização dos gestores para a adesão ao SISAN realizada por meio de audiências entre 01.06.2023 e 30.06.2023	30.06.22

<b>Planejamento</b>	<b>Desenvolvimento</b>	<b>Data de conclusão</b>
7) Elaborar sugestão de diretrizes gerais para a implantação do Plano de SAN e para a implantação da Política Nacional de SAN nos Municípios e no Estado	Sugestões remetidas entre 01.06.2023 e 30.06.2023 por meio da expedição de ofícios e manifestadas também em audiências realizadas com os gestores	30.06.22
8) Articular e mobilizar a sociedade civil organizada, por meio da realização de audiências públicas e reuniões com gestores públicos e representantes da sociedade civil organizada	Articulação realizada entre 01.06.2023 e 30.06.2023 por meio da expedição de ofícios e manifestadas também em participações em reuniões de conselhos de direitos	30.06.22
9) Realizar estudos que fundamentem as propostas ligadas à SAN;	Estudos realizados entre 01.09.2023 a 30.09.2023	30.09.23
10) Fomentar a criação de câmaras temáticas de composição paritária (Poder Público e Sociedade Civil) para acompanhamento permanente de temas fundamentais na área de SAN organizada;	Realização entre 01.09.2023 a 30.09.2023 de audiências e reuniões com gestores públicos e representantes da sociedade civil	30.09.23
11) Fomento à definição da Segurança Alimentar e Nutricional como política pública prioritária, bem como à inclusão de rubricas próprias nas leis orçamentárias estadual e municipais, suficientes ao financiamento de políticas públicas de SAN	Realização entre 01.09.2023 a 30.09.2023 de audiências e reuniões com gestores públicos e representantes da sociedade civil	30.09.23
11) Fomentar a inserção de Municípios no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).	Realização entre 01.09.2023 a 30.09.2023 de audiências e reuniões com gestores públicos e representantes da sociedade civil	30.09.23
12) Checagem e compilação de resultados	Resultados compilados entre 06.01.2024 e 15.04.2024	15.04.24

Planejamento	Desenvolvimento	Data de conclusão
<p>Durante todo o desenvolvimento do projeto, foram elaborados ainda modelos de petições iniciais de Ação Civil Pública, de Termos de Ajustamento de Conduta e Recomendações, que poderiam eventualmente ser utilizadas pela 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI para o regular andamento do Projeto Cidades sem Fome. Embora os documentos não tenham sido utilizados, a unidade ministerial manteve tais modelos em arquivo, para que em eventual necessidade, as peças instrutórias já estivessem prontas.</p>		

**Fonte: 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI (Piauí, 2024).**

Para fins de diagnóstico inicial do problema a ser enfrentado pelo Projeto Cidades sem Fome, foi realizada a busca detalhada de informações quanto à existência de: (i) Conselhos Estadual e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; (ii) Planos Estadual e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional e (iii) Adesão Estadual e Municipal ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituído pela Lei nº 11.346/2006 (Piauí, 2024).

No tocante ao escopo de criação de conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, constatou-se que o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Nazária-PI não existia. Por outro lado, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Teresina-PI e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional necessitavam ser reativados, isto é, ter conselheiros designados e estruturar este órgão colegiado, a fim de que fosse possível seu efetivo funcionamento.

No tocante ao escopo de elaboração de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, foi constatado que nenhum dos três entes (municípios de Nazária, Teresina e estado do Piauí) possuíam planos vigentes. No tocante ao escopo de adesão ao SISAN, verificou-se que o município de Nazária-PI não havia aderido ao SISAN (Piauí, 2024).

Ao final do Projeto Cidades sem Fome alcançou-se os seguintes resultados:

**Tabela 2 – Escopos e Resultados alcançados.**

Escopos	Data do Resultado	Resultados Alcançados
Criação ou reativação dos Conselhos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional	27.06.2024	1 Conselho Municipal de SAN criado (Nazária-PI); 1 Conselho Municipal de SAN reativado (Teresina-PI); 1 Conselho Estadual de SAN reativado (Piauí).
Construção e acompanhamento dos Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional;	27.06.24	1 Plano Municipal de SAN em elaboração (Teresina-PI); 1 Plano Municipal de SAN elaborado (Nazária-PI); 1 Plano Estadual de SAN em elaboração (Piauí).
Adesões Municipais e Estadual ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;	27.06.24	2 Municípios com adesão ao SISAN (Teresina-PI e Nazária-PI); 1 Estado com adesão ao SISAN (Estado do Piauí).

Fonte: 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI (2024).

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

O arcabouço jurídico do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil consolidou-se a partir dos anos 1990, com três marcos principais: a ratificação do PIDESC em 1991, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) de 2006 e a Emenda Constitucional nº 64/2010, que incluiu expressamente o direito à alimentação no rol de direitos sociais. O PIDESC reconheceu o acesso à alimentação como parte do direito a um padrão de vida digno e impôs aos Estados ações progressivas contra a fome. Incorporado ao direito interno como norma suprallegal, o pacto determinou medidas de produção, conservação e distribuição de alimentos (Guerra, 2024b, p. 135; Guerra, 2025a, p. 2; Guerra, 2025b, p. 3; Guerra, 2025c, p. 18).

A LOSAN estruturou a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e criou o SISAN, integrando Estado e sociedade civil na formulação, execução e monitoramento de ações relativas ao DHAA (Brasil, 2006). A lei definiu alimentação adequada como direito inerente à dignidade humana e estabeleceu obrigações estatais de respeitar, proteger, promover, prover e fiscalizar. Conceituou ainda segurança alimentar como acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e produzidos de forma sustentável, guiando-se por princípios como universalidade, equidade, participação e transparência (Guerra, Rocha, 2024, p. 187).

O SISAN foi concebido como um sistema cooperativo, voltado à integração de políticas, articulação federativa, planejamento conjunto e fortalecimento da política

e do plano nacional de segurança alimentar (Brasil, 2006). A constitucionalização do direito à alimentação apenas ocorreu em 2010, reforçando sua natureza de direito fundamental. Para orientar a interpretação do art. 11 do PIDESC, o Comitê da ONU publicou o Comentário Geral nº 12, que definiu o DHAA como acesso físico e econômico contínuo a alimentação adequada. Estabeleceu seis princípios estruturantes: disponibilidade universal, estabilidade, acessibilidade econômica e física, sustentabilidade ambiental, adequação sanitária e aceitabilidade cultural. Articulados ao marco jurídico brasileiro, esses princípios consolidam o DHAA como direito complexo e de implementação progressiva, dependente de políticas integradas, sensíveis às desigualdades e comprometidas com qualidade, cultura e sustentabilidade (Guerra, 2024c, p. 22; Guerra, Rocha, 2024, p. 173).

A República Federativa do Brasil adota um modelo cooperativo tanto na sua Constituição quanto na Lei nº 11.346/2006, a partir de uma estrutura de cooperação materializada no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, de livre adesão pelos entes federados, consoante os princípios e diretrizes estabelecidos pela lei e a definição de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN (Brasil, 2006).

O modelo cooperativo trata-se de uma estratégia não de distribuição de compulsórias atribuições e despesas aos já sobrecarregados entes federativos, mas, a partir do CONSEA, vinculado ao Poder Público federal, fomenta nos demais entes federados (Distrito Federal, Estados e Municípios, que podem ou não buscar a adesão ao SISAN, conforme seus próprios critérios de conveniência e oportunidade) e até mesmo em instituições privadas a articulação, o acompanhamento e o monitoramento colaborativo, materializado em cooperação de implementação e na convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, 2006).

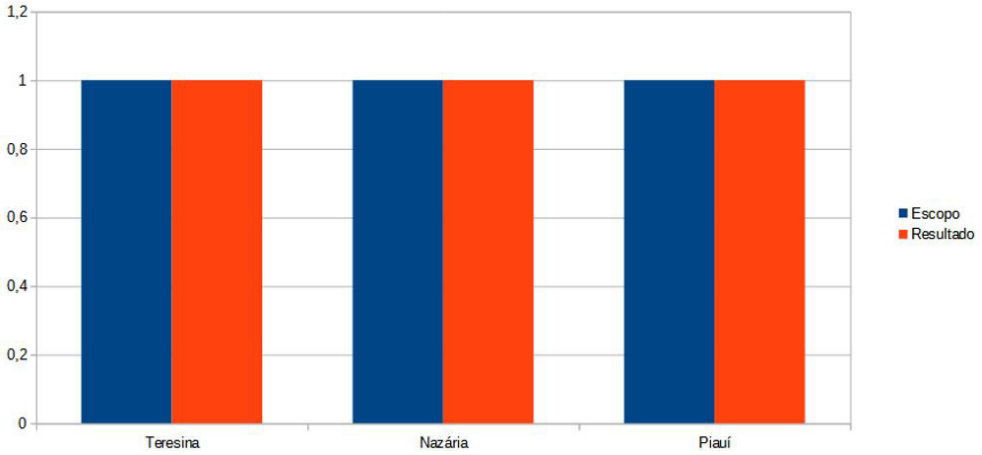
A adesão ao SISAN, a criação ou reativação dos Conselhos e a construção e acompanhamento dos Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional são etapas da política pública de segurança alimentar e nutricional passíveis de fiscalização pelo Ministério Público (Brasil, 1988).

O Projeto Cidades sem Fome exsurgiu-se nesse contexto, fomentando a política pública deficitária e fiscalizando as já existentes, sempre como uma ferramenta de controle da sociedade sobre a efetivação estatal de um direito fundamental de segunda dimensão, qual seja, o Direito Humano à Alimentação Adequada (Piauí, 2024).

Ao final do projeto, constataram-se os seguintes resultados:

(i) No tocante ao escopo 1 de criação/reactivação de conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional: 1 Conselho Municipal criado (Nazária-PI); 1 Conselho Municipal reativado (Teresina-PI) e 1 Conselho Estadual reativado (Piauí), alcançando-se 100% do escopo inicial. Condensados os dados, chega-se ao seguinte gráfico:

**Gráfico 1 – Escopos e resultados: Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional criados ou reativados.**



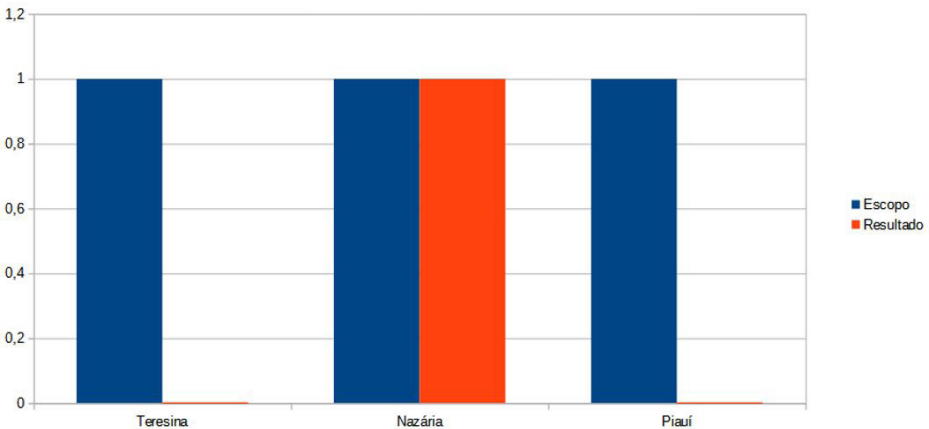
**Fonte: 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI (2024).**

(ii) No tocante ao escopo 2 de elaboração de planos de Segurança Alimentar e Nutricional: 1 Plano Municipal em elaboração (Teresina-PI); 1 Plano Municipal elaborado (Nazária-PI); 1 Plano Estadual em elaboração (Piauí), alcançando-se 33% do escopo inicial, com possibilidades não exauridas de conclusão dos planos atualmente em fase de elaboração. Condensados os dados, chega-se ao seguinte gráfico:

**Gráfico 2 – Escopos e resultados: Planos de Segurança Alimentar e Nutricional elaborados.**

Escopos e Resultados

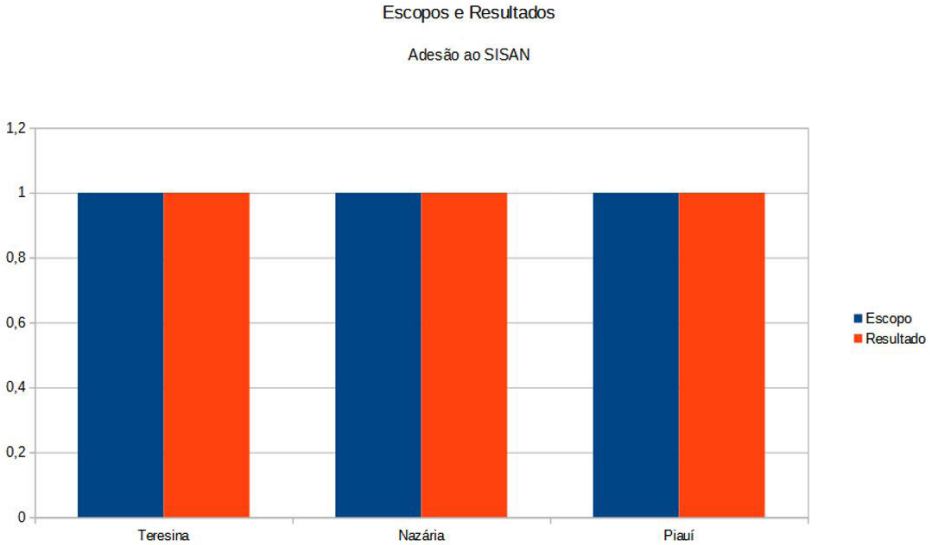
Planos de SAN elaborados



**Fonte: 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI (2024).**

(iii) No tocante ao escopo 3 de adesão ao SISAN: 2 Municípios com adesão ao SISAN (Teresina-PI e Nazária-PI) e 1 Estado com adesão ao SISAN (Estado do Piauí), alcançando-se 100% do escopo inicial, nos termos do gráfico abaixo:

**Gráfico 3 – Escopos e resultados: Adesão ao SISAN.**



**Fonte: 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI (2024).**

Como mencionado, o Parquet pode atuar exigindo principalmente dos gestores públicos, que estes criem, reativem ou implementem Conselhos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, compete ao Ministério Público acompanhar o desenvolvimento de Planos Municipais e Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e sensibilizar gestores públicos para adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei nº 11.346, de 15.09.2006, demonstrando o extenso rol de vantagens que a referenciada adesão agregará ao ente, frisando-se que, quanto aos Estados, já houve a adesão de todos ao SISAN.

Embora ainda a caminho da segurança alimentar e nutricional plena, os resultados alcançados demonstram uma estratégia eficaz de controle pelo Ministério Público da política pública alimentar. Nesse contexto, a ação articulada, contínua e metodologicamente estruturada do Ministério Público pode ser compreendida, de fato, como um mecanismo determinante para impulsionar políticas públicas, fomentar a participação social e monitorar o cumprimento das obrigações estatais em matérias atinentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou analisar o Projeto Cidades Sem Fome, desenvolvido pela 49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI, no âmbito do Ministério Público do

Estado do Piauí, sob a coordenação das Promotoras de Justiça Myrian Gonçalves Pereira do Lago e Rita de Cássia de Carvalho Rocha Gomes de Souza.

O projeto teve por meta impulsionar a fiscalização e o controle social do emprego de recursos públicos e a implementação de políticas públicas referentes à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no estado do Piauí e nos municípios de Teresina e Nazária, ambos localizados neste estado.

Valendo-se do Relatório Final do Projeto Cidades sem Fome (Piauí, 2024) como fonte primária, este estudo aventou a hipótese de que a ação articulada, contínua e metodologicamente estruturada do Ministério Público representa um mecanismo determinante para impulsionar políticas públicas, fomentar a participação social e monitorar o cumprimento das obrigações estatais em matérias atinentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Submetida a uma metodologia científica de estudo de caso, verificou-se que a hipótese estava correta. Se no cenário inicial, anterior ao projeto, constatava-se uma realidade de ausência ou defasagem de Conselhos e Planos de Segurança Alimentar e Nutricional ou de não adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ao fim da execução do Projeto Cidades Sem Fome, a realidade era outra.

No que se refere ao escopo 1, relativo à criação/reativação de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, foi alcançada a totalidade das metas previstas, com a criação de um Conselho Municipal em Nazária-PI, a reativação de um Conselho Municipal em Teresina-PI e a reativação do Conselho Estadual no Piauí, perfazendo 100% do escopo inicial. Quanto ao escopo 2, atinente à elaboração de Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, verificou-se a elaboração de um Plano Municipal em Nazária-PI, bem como a elaboração em curso de um Plano Municipal em Teresina-PI e de um Plano Estadual no Piauí, o que representa 33% do escopo inicialmente previsto, sem prejuízo das possibilidades ainda não exauridas de conclusão dos planos em fase de desenvolvimento. Por fim, no tocante ao escopo 3, referente à adesão ao SISAN, registrou-se a adesão de dois municípios (Teresina-PI e Nazária-PI) e do Estado do Piauí, atingindo-se integralmente, também nesse caso, 100% do escopo inicial.

A adesão ao SISAN, a criação ou reativação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e a elaboração, implementação e acompanhamento dos Planos Municipais e do Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional configuram etapas estruturantes da política pública de segurança alimentar e nutricional, todas elas passíveis de fiscalização pelo Ministério Público, nos termos da Constituição da República de 1988.

Assim, o Projeto Cidades sem Fome pode ser compreendido como um instrumento estratégico de indução e fortalecimento de políticas públicas historicamente deficitárias, ao mesmo tempo em que exerce função de monitoramento e controle das ações já instituídas, afirmando-se como mecanismo de participação social e de exigibilidade estatal na concretização de um direito fundamental de segunda dimensão: o Direito Humano à Alimentação Adequada. Constata-se ainda

que iniciativas dessa natureza não apenas reforçam a accountability democrática, mas também ampliam as possibilidades reais de transformação social, ao alinhar atuação institucional, controle social e políticas públicas, vislumbrando um horizonte no qual a erradicação da fome deixa de ser promessa normativa e passa a constituir um compromisso efetivo e progressivamente realizável do Estado brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 dez 2025.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 2 dez 2025.
- BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm). Acesso em: 2 dez 2025.
- BRASIL. **Decreto Legislativo n. 226, de 13 de dezembro de 1991**. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia Geral das Nações Unidas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 2 dez 2025.
- DUALIBE, F. S.; GUERRA, J. M. E. **Descarte Irregular de Resíduos Sólidos no Município de Teresina: Um Estudo do Caso Programa Lixo Zero e a Incongruência da Avenida Raul Lopes**. In: AGUIAR, D. M.; VERCIANO, M. C. (Org.). Reflexões sobre Direito e Sociedade: Fundamentos e Práticas. 1ed. Ponta Grossa: Aya Editora, 2025, v. 15, p. 36-55.
- GUERRA, J. M. E. **Crimes (quase) sem castigo: violência, impunidade e necropolítica na extemporaneidade do julgamento de envolvidos na chacina de Baião-PA (março/2019)**. IUS GENTIUM, v. 15, n. 1, p. 16-37, 2024a.
- GUERRA, J. M. E. Entre a Fome e o Silêncio: Uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça atinente ao Direito Humano à Alimentação Adequada. **Revista de Estudos Jurídicos da UNESP**, v. 28, n. 48, p. 135-156, 2024b.
- GUERRA, J. M. E. **La Ley del Hambre: Análisis de la Ley argentina 25.724, de 27 de diciembre de 2002, que creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación**. Bioderecho.es, n. 20, p. 1-14, 2025a.

GUERRA, J. M. E. Of Hambres and Fomes: Comparing argentine and Brazilian laws structuring the mais public policy on the Human Right to Adequate Food. **Revista Paradigma**, v. 34, n. 1, p. 2-23, 2025b.

GUERRA, J. M. E. Protonormativas Brasileiras de Enfrentamento da Fome: Direito à Alimentação, Nutricídio ou Racismo Alimentar?. **Revista Juris UniToledo**, v. 9, n. 1, p. 1-27, 2024c.

GUERRA, J. M. E. **Quem Alimenta Mais: Análise Comparativa das Leis Argentina e Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional**. Lex Humana, v. 17, n. 2, p. 1-23, 2025c.

GUERRA, J. M. E. Teoria Cúbica do Direito Humano à Alimentação Adequada: reflexões acerca do parâmetro de adequação, a partir de diplomas normativos e interpretativos internacionais. **Revista do Curso de Direito do UNIFOR**, v. 16, n. 1, p. 1-31, 2025d.

PIAUILINO, P. K. L.; DUAILIBE, F. S.; GUERRA, J. M. E. **Da Violência no Campo à Fome: Uma Revisão Bibliográfica**. In: AGUIAR, D. M.; VERCIANO, M. C. (Org.). Reflexões sobre Direito e Sociedade: Fundamentos e Práticas. 1ed. Ponta Grossa: Aya Editora, 2025, v. 15, p. 342-357.

GUERRA, J. M. E; ROCHA, C. C. **Dos campos de concentração da seca ao Direito Humano à Alimentação Adequada**. Lex Humana, v. 16, n. 1, p. 173-193, 2024.

GUERRA, J. M. E; SANTOS, F. F.; MOURA, V. R. L. **A Fome do Corpo Abjeto: violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada e pessoas transgênero**. Lex Humana, v. 16, n. 2, p. 13-35, 2024.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PENSSAN). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

PIAUI. Ministério Público do Estado do Piauí. **49ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI. Relatório Final Projeto Cidades sem Fome – 49ªPJ**. Teresina: Ministério Público do Estado do Piauí, 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral 12: o direito humano à alimentação adequada (art. 11)**. Roma: FAO, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 18 dez 2025.