



**DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NA PERSPECTIVA DE
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS ATRELADOS AO GUIA ALIMENTAR
PARA A POPULAÇÃO BRASILEIRA**

***HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD FROM THE PERSPECTIVE OF
IMPLEMENTING PROGRAMS LINKED TO THE FOOD GUIDE FOR THE
BRAZILIAN POPULATION***

Mariana Amorim Murta¹

Resumo: Importante se faz a compreensão das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) brasileiras quando se diz respeito ao direito humano à alimentação adequada. O objetivo do artigo consiste em analisar a construção do quadro normativo-jurídico do direito à alimentação no desenho das políticas públicas de SAN, como fator decisivo para as condições de saúde e nutrição da sociedade. Para tanto, pretende-se analisar normas, diretrizes e principais temáticas atinentes ao assunto, por meio de pesquisa instrumental, para a subsequente categorização dos atores sociais e estatais, de acordo com suas respectivas estruturas institucionais, a fim de analisar a gestão e implementação das políticas públicas de SAN. Por fim, é apontado o Guia Alimentar para a população brasileira como importante instrumento nacional para assegurar o direito humano à alimentação adequada. Assim, recomenda-se o incentivo ao compromisso com a saúde alimentar por meio de programas capazes de avaliar o risco oferecido pelos alimentos que estão servindo a mesa dos brasileiros.

Palavras-chave: Direito Humano à Alimentação Adequada; Políticas Públicas; Política de Segurança Alimentar e Nutricional; Guia Alimentar para a População Brasileira; Riscos oferecidos pelos Alimentos.

Abstract: It is important to understand the Brazilian Food and Nutrition Security (FNS) policies when it comes to the human right to adequate food. The objective of the article is to analyze the construction of the normative-juridical framework of the right to food in the design

¹ Advogada, pesquisadora do Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável do UniCeub. Doutoranda em Direito, com ênfase em Políticas Públicas, Estado e Desenvolvimento. Mestre em Direito e Políticas Públicas, e graduada em Direito. E-mail: mariana_murta@hotmail.com.



of FNS public policies, as a decisive factor for the health and nutrition conditions of society. Therefore, it is intended to analyze norms, guidelines and main themes related to the subject, through instrumental research, for the subsequent categorization of social and state actors, according to their respective institutional structures, in order to analyze the management and implementation of the public FNS policies. Finally, the Food Guide for the Brazilian population is pointed out as an important national instrument to ensure the human right to adequate food. Thus, it is recommended to encourage the commitment to food health through programs capable of assessing the risk posed by the foods that are serving the table of Brazilians.

Keywords: Human Right to Adequate Food; Public policy; Food and Nutrition Security Policy; Dietary Guidelines for the Brazilian Population; Risks posed by Food.

Introdução

O Direito Humano à Alimentação Adequada teve sua origem no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o qual foi promulgado no Brasil em 1992, por meio do Decreto n.º 591 (BRASIL, 1992). Em seu artigo 11², o PIDESC explica o reconhecimento do direito à alimentação adequada pelos Estados Partes, os quais devem adotar as medidas apropriadas para assegurar o mencionado direito. Assim, reconhecendo o direito fundamental à alimentação, os Estados Partes do PIDESC se comprometem a melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos, bem como acordam em assegurar a repartição equitativa desses alimentos.

² Artigo 11, PIDESC:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

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

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.



Nesse contexto, em 2002, o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o direito à alimentação trouxe a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme se observa no que segue:

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

A partir da definição colacionada, o Direito Humano à Alimentação Adequada garante o acesso a alimentos seguros e saudáveis em quantidade apropriada e suficiente. Desta maneira, trata-se de direito indispensável para sobrevivência, apresentando-se em duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação (BRASIL, 2017). O Comentário Geral n.º 12 da Organização das Nações Unidas (ONU, 1999) aponta que, embora a fome seja um problema particularmente agudo nos países em vias de desenvolvimento, problemas relacionados com o direito à alimentação adequada também ocorrem em países economicamente mais desenvolvidos.

O desenvolvimento do estudo se divide em três partes. A primeira delas se debruça sobre o direito à alimentação no contexto de implementação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, momento em que o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é apresentado como importante veículo de políticas de nutrição e alimentação. Por sua vez, a segunda parte demonstra a falta de efetividade das políticas de segurança alimentar e nutricional, sugerindo-se a urgente necessidade de promoção da alimentação adequada para promoção da saúde. Para tanto, é destacada a importância de estímulos ao diálogo entre a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e a Política Nacional de Promoção da Saúde.

Por fim, em busca de alternativas em prol da efetividade dessas políticas públicas, a última parte do trabalho se converte para a abordagem do risco oferecido pelos alimentos, a fim de apontar os desafios a serem enfrentados pelas políticas de alimentação e nutrição. É apresentado o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), reforçando o compromisso do Ministério da Saúde em adotar e desenvolver estratégias para promoção e realização do direito à alimentação adequada. Contudo, observa-se a violação da segurança



alimentar e nutricional frente à associação do padrão de consumo alimentar brasileiro com o desenvolvimento de fatores de risco à saúde humana.

1. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como veículo de políticas de nutrição e alimentação

No Brasil, por força da aprovação da Emenda Constitucional n.º 64, em 2010, o direito à alimentação passou a constar no rol de direitos sociais assegurados pelo artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Contudo, a inclusão da alimentação no texto constitucional não traduz a garantia da concretização desse direito na prática, o que continua sendo um desafio a ser superado (BRASIL, 2014). Incorporar a concepção de direito à alimentação adequada e as noções de Segurança Alimentar e Nutricional "nas várias estratégias de desenvolvimento social é um caminho eficaz para reverter essa situação" (BRASIL, 2013, p. 26). Por consequência, a SAN se apresenta como excelente estratégia de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Com esse fim, no Brasil, a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) adveio em 2006, com a Lei nº 11.346 (BRASIL, 2006), momento em que se estabeleceu dentre as obrigações do poder público o dever de monitorar, fiscalizar e avaliar a concretização do direito humano à alimentação adequada, assim como assegurar mecanismos para sua exigibilidade. Nesse sentido, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional evolui em paralelo com as alterações na organização social e nas relações de poder da sociedade (BURITY, 2010). De acordo com a Lei n.º 11.346, de 2006, a definição de SAN é disposta da seguinte maneira:

Art. 3º. A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006)

Agrega-se a noção de alimentos de qualidade, seguros e livres de contaminações, envolvendo um aspecto nutricional e sanitário ao conceito legal (VALENTE, 1997). Nessa toada, significa dizer que cabe ao Estado a gestão de risco e a implementação de políticas públicas em favor da realização do direito à alimentação. "Para que a Política de Segurança



Alimentar e Nutricional seja coerente com a abordagem de direitos humanos, deve incorporar princípios e ações essenciais para garantia da promoção da realização do DHAA" (BURITY, 2010, p. 14). Nesse contexto, merece destaque a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída em 2010 pelo Decreto n.º 7.272 (BRASIL, 2010), no intuito de assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Anos mais tarde, em 2013, o Ministério da Saúde apresentou a atualização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), de 1999, a qual, "por meio de um conjunto de políticas públicas, propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação" (BRASIL, 2013, p. 6). Conhecendo sua responsabilidade sanitária, a PNAN se apresenta como instrumento interlocutor entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e a PNSAN, de forma que, para atingir seu propósito, "a PNAN traz um conjunto de diretrizes que norteiam a organização e oferta dos cuidados relativos à alimentação e nutrição no SUS" (ALVEZ, JAIME, 2014, p. 4334). Assim, contribuindo para a formação de uma rede integrada, resolutiva e humanizada de cuidados, destaca-se que:

[...] a PNAN constitui-se uma resposta oportuna e específica do SUS para reorganizar, qualificar e aperfeiçoar suas ações para o enfrentamento da complexidade da situação alimentar e nutricional da população brasileira, ao tempo em que promove a alimentação adequada e saudável e a atenção nutricional para todas as fases do curso da vida. (BRASIL, 2013, p. 20)

A PNAN, portanto, exige uma conjunção de políticas públicas para promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional, com o intuito de potencializar agendas que não se articulam, permitindo uma melhor atuação sobre os determinantes da saúde e da alimentação. Assim, no que diz respeito à elaboração e implementação de políticas públicas envolvidas no tema, espera-se que as diferentes autoridades envolvidas possuam conhecimento sobre a natureza dos riscos oferecidos, bem como a expertise para gerenciá-los (ADAMS, 1938). Trocando em miúdos, significa que os envolvidos nas políticas de SAN devem conhecer e mitigar os riscos oferecidos pelos alimentos.

Nessa linha, a partir do conceito de SAN estabelecido na Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada no Brasil, em 2004³, a associação

³ 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.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 18 jan. 2022.



da alimentação com o desenvolvimento de fatores de risco à saúde humana sugere a violação da SAN, trazendo à tona a abordagem da Insegurança Alimentar e Nutricional (Insan). A Insan, por sua vez, apresenta relação direta com os fatores de risco à saúde. Para tanto, é necessário o envolvimento de conceitos de saúde e de segurança alimentar e nutricional para que se assegure o direito à alimentação nutricionalmente equilibrada, conforme explanado no tópico que segue.

2. Falta de efetividade das políticas públicas e programas de nutrição e alimentação: necessidade de promoção da alimentação adequada e saudável

A efetivação do direito humano à alimentação adequada requer uma abordagem que inclua o diálogo entre a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (BRASIL, 2013) e as estratégias para implementação da Política Nacional de Promoção da Saúde (BRASIL, 2010). Dentre as mencionadas estratégias, evidencia-se para o presente estudo o destaque conferido à saúde alimentar, preconizada na segunda alternativa para implementação da política pública, qual seja, o "[e]stímulo à inserção de ações de promoção da saúde em todos os níveis de atenção, com ênfase na atenção básica, voltadas às ações de cuidado com o corpo e a saúde; alimentação saudável e prevenção, e controle ao tabagismo;" (BRASIL, 2010, p. 20).

Nesse sentido, a efetividade do direito à alimentação saudável passa a constituir uma das vertentes da promoção à saúde, justificando a importância da sua integração com o conjunto de políticas públicas que se proponham a respeitar, proteger, promover e prover o direito humano à alimentação. De acordo com as responsabilidades de cada esfera de gestão do SUS, "a estratégia de promoção da saúde é retomada como uma possibilidade de focar os aspectos que determinam o processo saúde-doença em nosso país" (BRASIL, 2013, p. 31), de forma que as ações de saúde deveriam intervir sobre as condições de saúde nutricional da população, favorecendo, assim, escolhas alimentares saudáveis.

A Lei nº 11.346 (BRASIL, 2006), responsável pela criação do Sisan, em 2006, surgiu em busca de garantir a efetivação do direito à alimentação por meio de sua inserção em uma política pública atuante na temática. No mesmo ano, foi publicada a primeira edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2008), por meio do qual se apresentaram as primeiras diretrizes alimentares oficiais do país. O Sisan (BRASIL, 2006), por sua vez, conta



com iniciativas para a promoção da participação popular no processo decisório, a fim de aproximar as decisões dos gestores públicos com as reais necessidades da população, a qual, nas últimas décadas, experimentou mudanças no seu padrão de saúde.

No cenário antecedente à pandemia do coronavírus, embora as transformações experimentadas pela população brasileira tenham impactado na diminuição da fome e da desnutrição, foi observado o "aumento vertiginoso do excesso de peso em todas as camadas da população, apontando para um novo cenário de problemas relacionados à alimentação e nutrição" (BRASIL, 2013, p. 6). Ou seja, por um lado, se combate o problema da fome, por outro lado, se ataca a saúde alimentar da população, que sofreu alterações em seu consumo. Utilizando-se da expressão cômica proveniente da locução "faca de dois gumes", trata-se de uma "faca de dois legumes".

Isso significa que a insegurança alimentar guarda relação com problemas de saúde como sobrepeso e obesidade (WHO, 2015), bem como os demais prejuízos à saúde que advêm das mencionadas condições. Observando a rápida transição nutricional, assim como as mudanças importantes no padrão de saúde e consumo alimentar da população brasileira, o Guia Alimentar para a População Brasileira aponta que o excesso de peso acomete um em cada dois adultos e uma em cada três crianças brasileiras, demonstrando que "o Brasil vem enfrentando aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade em todas as faixas etárias, e as doenças crônicas são a principal causa de morte entre adultos" (BRASIL, 2014, p. 5).

O Sisan (BRASIL, 2006) abriu as portas para a inclusão de diretrizes, metas, recursos e instrumentos de avaliação e monitoramento para a gestão pública, com foco na resolução de problemas que envolvam a carência nutricional. Também criou condições para a formulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de SAN. Ocorre que, em 2019, após mudança de governo federal, o Consea foi extinto (AVELINO, REIS), provocando reações de manifesto ao risco de fragilização das políticas de segurança alimentar e nutricional (CASTRO, 2019).

Dentre os protestos de diferentes áreas, pesquisadoras da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz, apontam "que o fortalecimento do Consea aliado ao enfrentamento dos interesses econômicos, o financiamento adequado e a atuação do Estado na proteção social são essenciais para a superação dos desafios, a efetivação da política



de SAN e promoção da saúde da população" (MORAES, *et al.*, 2021, p. 6175). Em face aos complexos obstáculos para sua efetivação, constata-se que os avanços normativos não são capazes de assegurar a realização prática e a efetividade do direito humano à alimentação adequada.

Passados dez anos de sua publicação, a PNAN foi contemplada com um processo de atualização e aprimoramento de suas diretrizes, consolidando-se "como uma referência para os novos desafios a serem enfrentados no campo da Alimentação e Nutrição no Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2013, p. 6). Neste contexto, a política se encarregou por orientar a segunda edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), que, por sua vez, veicula os programas e políticas de nutrição e alimentação do país. Neste momento, percebidas as transformações nas condições de saúde e nutrição da sociedade brasileira, foram elaboradas novas recomendações alimentares, o que, conforme explanado no que segue, abriu portas para novos desafios.

3. A importância do Guia Alimentar para a População Brasileira como ferramenta de ampliação de ações intersetoriais que repercutem na saúde e na nutrição

O processo decisório das novas recomendações para edição do guia alimentar passou por procedimento de consulta pública, ampliando o debate por diversos setores da sociedade e orientando a construção de sua versão final. Em 2013, a PNAN demonstrou que a dieta habitual da população caracterizava-se pela "combinação de uma dieta dita "tradicional" (baseada no arroz com feijão) com alimentos classificados como ultraprocessados, com altos teores de gorduras, sódio e açúcar e com baixo teor de micronutrientes e alto conteúdo calórico" (BRASIL, 2013, p. 13), apontando a manutenção do consumo médio de alimentos *in natura*⁴ em paralelo ao aumento anual de consumo de alimentos ultraprocessados⁵, como doces e refrigerantes.

⁴ Alimentos não processados, como frutas e hortaliças, cujo consumo ainda é metade do valor recomendado pelo Guia Alimentar para a População Brasileira.

⁵ Alimentos que contam com formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários tipos de aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes).



Para enfrentamento desse cenário, o Ministério da Saúde, na atual edição do Guia Alimentar, faz o alerta de que:

[...] é emergente a necessidade da ampliação de ações intersetoriais que repercutam positivamente sobre os diversos determinantes da saúde e nutrição. Nesse contexto, o setor saúde tem importante papel na promoção da alimentação adequada e saudável, compromisso expresso na Política Nacional de Alimentação e Nutrição e na Política Nacional de Promoção da Saúde. A promoção da alimentação adequada e saudável no Sistema Único de Saúde (SUS) deve fundamentar-se nas dimensões de incentivo, apoio e proteção da saúde e deve combinar iniciativas focadas em políticas públicas saudáveis, na criação de ambientes saudáveis, no desenvolvimento de habilidades pessoais e na reorientação dos serviços de saúde na perspectiva da promoção da saúde. (BRASIL, 2014, p. 5-6)

O guia, ainda, reforça o compromisso do Ministério da Saúde em adotar e desenvolver estratégias para promoção e realização do direito humano à alimentação adequada. Após as primeiras diretrizes alimentares oficiais, em 2006, por meio da primeira edição do Guia Alimentar (BRASIL, 2008), a sua versão atual, publicada em 2014 (BRASIL), tomou por pressupostos os direitos à saúde e à alimentação adequada e saudável, trazendo novas recomendações para a população brasileira e constituindo o documento como instrumento de apoio às ações de educação alimentar e nutricional no SUS. As recomendações do guia elegeram diretrizes capazes até de inspirar países desenvolvidos, como Canadá e França (CAMBRICOLI, 2020).

Publicado pela revista *Frontiers in Sustainable Food Systems*, um rigoroso estudo sobre o Guia Alimentar para a População Brasileira o elegeu como o campeão em critérios para promoção da saúde humana, do meio ambiente, da economia e da vida política e sociocultural (AHMED, *et al.*, 2019). Em que pese as recomendações elencadas no documento, o cenário brasileiro se fez palco de evidências de um sistema alimentar que se fundamenta no ciclo de produção do agronegócio e dos alimentos ultraprocessados, ainda que não falem evidências apontando o padrão de consumo de gordura saturada e açúcares livres como prejudiciais à saúde da população (LEVY, *et al.*, 2010).

Sugere-se, assim, que o aumento dos percentuais de sobrepeso e obesidade da sociedade brasileira são consequências do ciclo de produção do país. A este respeito, importa destacar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no segundo semestre de 2020, elaborou a Nota Técnica n.º 42/2020/DAEP/SPA/MAPA (BRASIL, 2020), no bojo do Processo SEI n.º 21000.090207/2019-56, pleiteando a revisão do Guia Alimentar para a População Brasileira. Na ocasião, a mencionada Nota Técnica justifica a necessidade de revisão do documento de



2014, o classificando como um dos piores do mundo sem qualquer argumento capaz de fundamentar tal ranqueamento.

Ainda sobre a infundada sugestão ministerial de que o Guia Alimentar seria um dos piores, vale destacar que, em outubro de 2015, ano seguinte à sua publicação, o documento teve suas recomendações consideradas como o melhor manual alimentar do mundo (BELLUZ, 2015). Não à toa, o Brasil se tornou um raro exemplo de excelência em guias simples, holísticos e baseados na ciência, graças à sua capacidade de incentivar "a população a cozinhar alimentos integrais em casa e a serem críticos com relação às práticas sedutoras de marketing dos *Big Foods*" (VOX, 2015), que geralmente apresentam (e incentivam) opções de consumo alimentar com elevados índices de gordura e açúcar.

A Nota Técnica também se propõe a questionar a utilização da classificação de alimentos ultraprocessados, afirmando que o uso de alimentos *in natura* ou minimamente processados seria perigosa e dizendo que a nomenclatura é confusa e afasta a autonomia das escolhas alimentares. Assim, a fim de retirar do guia os dados da classificação que desaconselha o consumo de alimentos ultraprocessados, sugerindo que seria de melhor compreensão colocar a regra de ouro da seguinte maneira: "harmonize uma combinação diversificada de porções moderadas de cada alimento escolhido para atender as necessidades nutricionais, manter o peso corporal recomendado e os indicadores de saúde adequados" (BRASIL, 2020, p. 3).

Mesmo sabendo que o Guia Alimentar finaliza seu segundo capítulo com a regra de ouro que recomenda "prefira sempre alimentos *in natura* ou minimamente processados e preparações culinárias a alimentos ultraprocessados" (BRASIL, 2014, p. 47), o Ministério da Agricultura insiste em solicitar a sua revisão. Portanto, percebe-se que a intervenção ministerial busca a revisão na segurança alimentar e nutricional, mas tal iniciativa se mostra em desencontro com os interesses de saúde da população. Sugere-se o intuito estatal de beneficiar fábricas em detrimento da saúde alimentar brasileira ao apresentar argumentos sem evidências científicas e que, além de contrariar os pesquisadores, desmerecem o conteúdo do guia.

Nesse contexto, as elites política e econômica brasileiras, aparentemente seduzidas por promessas de lucro farto, tomaram decisões que propiciaram a redução e, até mesmo, extinção de programas de segurança alimentar e nutricional ao inviabilizar articulações necessárias à implementação e monitoramento de tais políticas. Fruto dessas decisões é o resultado drástico dos efeitos na saúde humana, a qual resulta, também, da alimentação das pessoas. Desta forma,



os gestores de políticas de segurança alimentar e nutricional devem concentrar sua atuação por meio de mecanismos participativos concebidos em um processo de deliberação que esteja em concordância com o fundamento jurídico ao qual está programado.

A substantivação do direito humano à alimentação adequada depende do funcionamento e cumprimento dos mecanismos jurídicos em sua integralidade, de forma a garantir o desenho de programas capazes de assegurar e preservar a saúde humana pela sua alimentação, envolvendo o diálogo entre os ramos do direito e da saúde na abordagem de políticas públicas. O desafio consiste em transformar o Guia Alimentar em uma política de SAN de forma integrada e intersetorial, isto é, que promova o diálogo de diferentes áreas do governo, setores privados e não-governamentais, bem como a sociedade, criando uma rede de compromisso em que todos sejam partícipes no cuidado com a saúde da população.

Por fim, outra questão importante de se destacar reside no fato de que os alimentos ultraprocessados prejudicam a saúde humana não tão somente em razão de seu alto teor de açúcar, sal e gorduras. Alimentos ultraprocessados também contam com a presença de resíduos de dezenas de agrotóxicos, conforme estudo inédito (IDEC, 2021) realizado, em 2021, pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec). A respeito dos herbicidas encontrados na alimentação dos brasileiros, insta ressaltar que, em 2015, a Agência Internacional para Pesquisa sobre Câncer (Iarc), da OMS, em pesquisa avaliando cinco pesticidas organofosforados, classificou o defensor agrícola glifosato (*glyphosate*) como potencial cancerígeno para humanos (OMS, 2015).

Embora já esteja proibido em diversos países, o glifosato segue sendo o agrotóxico mais utilizado no Brasil (IDEC, 2022) e, apesar de a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) contar com política de monitorar a presença de defensores agrícolas, essa avaliação é feita somente em alimentos *in natura*. Essa preocupante lacuna no monitoramento de agrotóxicos em ultraprocessados merece ser suprida com a apropriada fiscalização dos riscos oferecidos e ampla divulgação de resultados das testagens em alimentos. Portanto, é emergente que os gestores envolvidos no compromisso com a saúde alimentar promovam programas capazes de avaliar o risco oferecido pelos alimentos que estão servindo a mesa dos brasileiros.

Conclusão





A relevância da pesquisa se demonstra por meio da necessidade de adoção de novas políticas para promoção da saúde e da segurança alimentar e nutricional, a fim de que sejam potencializadas as agendas que não se articulam, permitindo uma melhor atuação sobre os determinantes da saúde e da alimentação. Assim, a partir do conceito estabelecido na Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, restam identificadas violações da SAN, trazendo à tona a abordagem da Insegurança Alimentar e Nutricional, evidencia-se a importância do envolvimento de conceitos de saúde e de segurança alimentar e nutricional para que se assegure o direito à alimentação nutricionalmente equilibrada.

Com base teórica nos conceitos de segurança alimentar e nutricional estabelecidos no Brasil, em 2004, por meio da Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006), alcança-se a conclusão de que a insegurança alimentar apresenta relação direta com os fatores de risco à saúde. A insegurança alimentar, portanto, configura um grande obstáculo para efetivação dos programas de alimentação e nutrição, uma vez que os avanços normativos não são capazes de assegurar a realização prática e a efetividade do direito à alimentação. Por tal razão, é de extrema importância o envolvimento de conceitos de saúde e de SAN para que se assegure o direito à alimentação nutricionalmente equilibrada.

É destacado na pesquisa que as transformações nas condições de saúde e nutrição da sociedade exige uma mudança no seu padrão de consumo alimentar, sendo apresentado o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014) como compromisso do Ministério da Saúde em adotar e desenvolver estratégias para promoção e realização do direito humano à alimentação adequada. Nessa linha, é apresentado o sistema de apoio à decisão como ferramenta de exposição dos perigos identificados nos alimentos quando da análise de risco. A análise de risco permitiria a implementação e monitoramento das políticas de segurança alimentar e dos potenciais programas decorrentes do Guia Alimentar.

O artigo esclarece que, em cenário antecessor à pandemia do coronavírus, o Brasil experimentou transformações que foram capazes de impactar na diminuição da fome e da desnutrição da sociedade. Todavia, ao mesmo tempo, observou-se significativo aumento do sobrepeso em todas as camadas da população brasileira, o que abriu as portas do país para uma nova gama de problemas relacionados à alimentação e nutrição. Trocando em miúdos, significa que a insegurança alimentar guarda relação com problemas de saúde como sobrepeso e



obesidade, assim como os demais prejuízos à saúde que derivam de tais condições, como, por exemplo, as doenças crônicas.

A extinção do Consea, em 2019, que tinha como competência institucional apresentar proposições e exercer o controle social na formulação, execução e monitoramento das políticas de SAN, testemunhou a imensa fragilização das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil. Deste modo, constata-se que o país não vem sendo capaz de assegurar a realização prática e a efetividade do direito humano à alimentação adequada. Neste contexto, merece destaque o Guia Alimentar para a População Brasileira como responsável por veicular os programas e políticas de nutrição e alimentação do país, bem como por elaborar novas recomendações alimentares.

Percebidas as transformações nas condições de saúde e nutrição da sociedade brasileira, o Guia Alimentar enfatiza a importância da escolha por alimentos in natura ou minimamente processados. Ainda assim, a sua edição foi recebida com novos desafios. Ataques descabidos ao documento são evidenciados na pesquisa, demonstrando intervenções que caminham em desencontro com os interesses de saúde e segurança alimentar e nutricional da população. Percebe-se eventual intuito de beneficiar fábricas em detrimento da saúde alimentar brasileira ao apresentar argumentos sem evidências científicas e que, além de contrariar os pesquisadores, desmerecem o conteúdo do guia.

Conclui-se que as elites política e econômica brasileiras se demonstram apegadas a promessas de lucro farto, conduzindo as decisões sobre o assunto em direção contrária aos interesses em prol da saúde e da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. A pesquisa enfatiza decisões que propiciaram a redução e, até mesmo, extinção de programas de segurança alimentar e nutricional ao inviabilizar articulações necessárias à implementação e monitoramento das políticas de SAN; ao passo em que os gestores de tais políticas deveriam concentrar sua atuação por meio de mecanismos participativos concebidos em um processo de deliberação que esteja em concordância com o fundamento jurídico ao qual está programado.

Desta forma, percebe-se que a substantivação do direito humano à alimentação adequada sujeita-se ao funcionamento e cumprimento do Guia Alimentar e demais mecanismos jurídicos em sua integralidade, de forma a garantir o desenho de programas capazes de assegurar e preservar a saúde humana pela sua alimentação, envolvendo o diálogo entre os ramos do direito e da saúde na abordagem de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. A



cultura alimentar do país precisa ser edificada em cima de pilares de saúde e nutrição, a fim de que sejam afastados os prejuízos para a saúde da população brasileira.

Assim, incorporando conceitos de nutrição para a alimentação da população, seria possível incentivar uma alimentação saudável para todos a fim de garantir a efetividade do direito humano à alimentação adequada. O grande desafio constatado consiste na transformação do Guia Alimentar em uma política de segurança alimentar e nutricional de forma integrada e intersetorial, isto é, que promova o diálogo de diferentes áreas do governo, setores privados e não-governamentais, bem como a sociedade, criando uma rede de compromisso em que todos sejam partícipes no cuidado com a saúde da população.

REFERÊNCIAS

ADAMS, John. *Risk: the policy implications of risk compensation and plural rationalities*. British Library Cataloguing in Publication Data, 1938.

AHMED, Selena; DOWNS, Shauna; FANZO, Jessica. *Advancing an Integrative Framework to Evaluate Sustainability in National Dietary Guidelines*. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fsufs.2019.00076>. Acesso em: 11 jun. 2021.

ALVEZ, Kelly Poliany de Souza. JAIME, Patricia Constante. **A Política Nacional de Alimentação e Nutrição e seu diálogo com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 19(11):4331-4340, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320141911.08072014>. Acesso em: 18 jan. 2022.

AVELINO, Daniel; REIS, Vitor. **Extinção do Consea**. Ipea. Participação em foco. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea#:~:text=Ainda%20est%C3%A3o%20em%20vigor%20a,de%20%C3%B3rg%C3%A3os%20integrantes%20do%20Sisan>. Acesso em: 12 ago. 2022.

BELLUZ, Julia. *Brazil has the best nutritional guidelines in the world*. 2015. Disponível em: <https://www.vox.com/2015/2/20/8076961/brazil-food-guide>. Acesso em: 12 de ago. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em:





http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Nota Técnica n.º 42/2020/DAEP/SPA/MAPA**. Processo n.º 21000.090207/2019-56, 2020. Disponível em: https://opara.nyc3.cdn.digitaloceanspaces.com/ojoio/uploads/2020/09/SEI_21000090207_2019_56-SolicitacaoRevisaoGuiaAlimentar-Sept2020.pdf. Acesso em: 12 de jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia Alimentar para a População Brasileira**. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, Ed. 2. Brasília, 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, Ed. 1. Brasília, 2013. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2008.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Promoção da Saúde**. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2010. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_promocao_saude_3ed.pdf. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Direito Humano à Alimentação Adequada e Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Brasília, 2013, p. 26. Disponível



em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Direito humano à alimentação adequada**. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conceitos. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/acao-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Direito humano à alimentação adequada e soberania alimentar**. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Artigos. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em: 12 jan. 2022.

BURITY, Valéria. *et al.* **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CAMBRICOLI, Fabiana. **Ministério da Agricultura quer retirar crítica a comida industrializada de guia alimentar**. O Estado de S. Paulo, Saúde, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,agricultura-pede-a-saude-retirada-de-criticas-a-alimentos-industrializados-em-guia,70003441793>. Acesso em: 11 jun. 2021.

CASTRO, Inês Rugani Ribeiro de. **A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição**. Caderno de Saúde Pública, Editorial, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00009919>. Acesso em: 11 ago. 2022.

IDEC. **Estudo detecta agrotóxicos em 27 ultraprocessados**. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Notícias, 2021. Disponível em: https://idec.org.br/noticia/estudo-detecta-agrotoxicos-em-27-produtos-ultraprocessados?utm_campaign=&utm_adgroup=&creative=&keyword=&gclid=Cj0KCQjw_jIKYBhC6ARIsAGEds-Lho15w0TPjMdDwn8ciJDIAkZSQWmtSgP-DEUwNXlv3v6AHWnOXo_MaAt7BEALw_wcB. Acesso em: 10 ago. 2022.

IDEC, Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Pesquisa detecta agrotóxicos em ultraprocessados de origem animal**. 28 jul. 2022. Disponível em: <https://idec.org.br/release/pesquisa-detecta-agrotoxicos-em-ultraprocessados-de-origem-animal>. Acesso em: 10 ago. 2022.

LEVY, Renata Bertazzi; CLARO, Rafael Moreira; MONTEIRO, Carlos Augusto. **Aquisição de açúcar e perfil de macronutrientes na cesta de alimentos adquirida pelas famílias brasileiras (2002-2003)**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/p78J3RjW7CX4ryNtT9SQ7wQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jun. 2021.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda**



(2006-2016). *Ciência & Saúde Coletiva*, Temas Livres, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320212612.33262020>. Acesso em: 11 ago. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Comentário Geral nº 12:** o direito humano à alimentação. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2022.

ONU. **Organização das Nações Unidas. Comentário Geral nº 12:** o direito humano à alimentação. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2021.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Do Combate à Fome à Segurança Alimentar e Nutricional:** o Direito à Alimentação Adequada. *Revista Nutr. PUCAMP*, Campinas. 10 (1): 20-36, jan./jun. 1997.

VOX, Science & Health. **Os melhores e piores guias alimentares do mundo.** Rede de Alimentação e Nutrição do Sistema Único de Saúde, 2015. Disponível em: http://ecos-redenutri.bvs.br/tiki-read_article.php?articleId=1215. Acesso em: 12 ago. 2022.

WHO, World Health Organization. **Guideline: Sugars intake for adults and children.** Geneva: World Health Organization; 2015. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241549028>. Acesso em: 11 ago. 2022.

WHO, World Health Organization. **IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides.** World Health Organization, International Agency for Research on Cancer, Lyon, 2015. Disponível em: <https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/MonographVolume112-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.