



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro Biomédico

Instituto de Nutrição

Bruna Fontes Sepulveda Leite

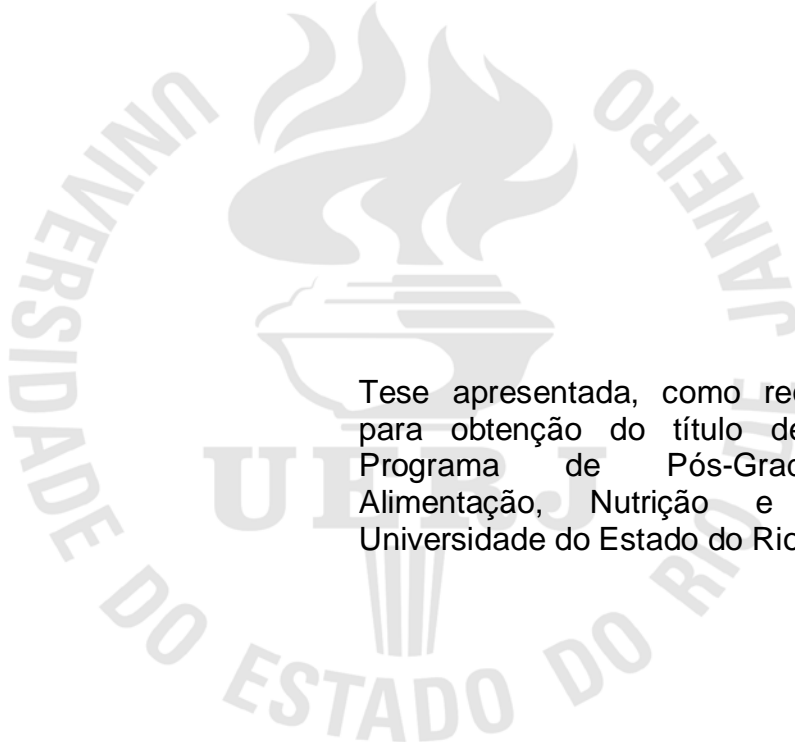
Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica

Rio de Janeiro

2021

Bruna Fontes Sepulveda Leite

**Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na
violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora Prof.^a Dra. Shirley Donizete Prado

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

L533 Leite, Bruna Fontes Sepulveda.
Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público
na violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica/
Emilia Sandrinelli. – 2021.
146 f.

Orientador: Shirley Donizete Prado.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Instituto de Nutrição.

1. Direito Humano à alimentação – Teses. 2. Políticas Públicas –
Teses. 3. Empresas transnacionais – Teses. I. Amado, Luiz Antonio
Saléh. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de
Educação. III. Título.

bs

CDU 612.3

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

Assinatura

Data

Bruna Fontes Sepulveda Leite

Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 27 de novembro de 2021.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Shirley Donizete Prado (Orientadora)
Instituto de Nutrição – UERJ

Prof. Dr. Marcelo Machado Costa Lima
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC

Prof. Dra. Maria Claudia Soares Carvalho
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dra. Fabiana Bom Kraemer
Instituto de Nutrição – UERJ

Prof. Dra. Flávia Milagres Campos
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Rio de Janeiro

2021

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese de doutorado à memória de minha querida vó Maria, pelos sucos de laranja servidos durante as frias manhãs de Petrópolis, antes dos estudos, e por sempre, sem quaisquer dúvidas, acreditar no meu potencial, dedicando parte da sua vida a me conceder amor e carinho, os quais foram substanciais a minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por guiar e conduzir o meu caminho.

À minha orientadora, Professora Doutora Shirley Donizete Prado, pela generosidade em compartilhar comigo, sempre com enorme carinho, tanto conhecimento e propiciar momentos de intensa reflexão.

Ao meu coorientador, Professor Doutor Francisco Romão, pelos sábios ensinamentos, pela amizade e pela confiança depositada.

Ao Professor Dr. Marcelo Machado Costa Lima, que incumbido de realizar a leitura preliminar da presente tese, me concedeu excelentes notas de acréscimos.

Ao Professor Dr. João José Nogueira de Almeida, agradeço, imensamente, toda a atenção dispensada à minha pessoa e, em especial, por ter-me aceitado como aluna do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior – PDSE, oferecido pela CAPES- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - FDUC, o que, para mim, foi uma grande honra.

Ao Professor Ireneu Mendes, por ter me introduzido ao universo das Políticas Públicas através de suas valiosas aulas de Políticas Públicas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - FDUC.

Ao Professor Dr. Jónatas Machado, pela experiência única que obtive ao participar de suas aulas de Direito da União Europeia na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - FDUC.

Ao Professor Dr. Carlos Oliveira, pelo tempo dedicado a instigar o meu pensamento crítico.

À banca examinadora desta tese pela disponibilidade e atenção

Aos meus amigos nectarianos, pelo carinhoso acolhimento e pela troca de saberes.

Ao meu esposo, Alexandre, pelo companheirismo, cumplicidade, compreensão e paciência.

À minha mãe, Julia Maria, por me ensinar a nunca pestanejar diante de um desafio e seguir sempre em frente com firmeza, ética e humildade.

Ao meu pai, Jorge, pelos momentos de descontração.

À minha irmã Renata, pelo amor e preocupação de sempre.

À prima irmã Milena, pelo apoio e disponibilidade.

À amiga Thatá, pelas incansáveis palavras de incentivo e carinho.

À amiga Monique, por lutar comigo e me sustentar quando tudo parecia desabar.

Aos amigos conimbricenses, em especial Lídia e Pedro, por terem sido abrigo na terra da saudade.

A todos os anjos, em forma de pessoas amigas, que passaram pelo meu caminho e trouxeram luz em momentos tão obscuros.

Antigamente as grandes nações mandavam seus exércitos conquistar territórios e o nome disto era colonização. Hoje as grandes nações mandam suas multinacionais conquistar mercados e o nome disto é globalização

Milton Santos

RESUMO

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda. **Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na violação do direito à alimentação**: uma contextualização jurídica. 2021. 143 f. Tese (Doutorado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

A presente tese de doutorado destinou-se à discussão sobre a concentração do mercado alimentício por grandes corporações transnacionais e os prejuízos à tutela ao direito humano à alimentação decorrentes desse cenário. O estudo orbita, deste modo, em torno do poderio das empresas transnacionais de alimentos, o qual muitas vezes é bem maior do que o de um Estado Nacional. Nesse sentido, busca problematizar a atuação do Estado na formulação de políticas públicas pertinentes ao tema, bem como a responsabilidade das empresas, especialmente quanto à oferta de produtos alimentícios que vêm contribuindo substancialmente para o aumento da obesidade e das doenças crônicas relacionados a ela. Por fim, volta-se à análise dos atos normativos, em âmbito nacional, e dos provenientes de órgãos internacionais, os quais buscam regulamentar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e preveem responsabilidades às empresas nos casos de violação aos direitos humanos.

Palavras chave: Direito humano à alimentação. Concentração do mercado no setor alimentício. Políticas públicas. Empresas transnacionais. Responsabilidade.

ABSTRACT

LEITE, Bruna Fontes Sepulveda. **Supremacy of transnational companies and the negligence of public authorities in violating the right to food: a legal context.** 2021. 143f. Tese (Doutorado em Alimentação, Nutrição e Saúde) – Instituto de Nutrição, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

This doctoral thesis was intended to discuss the concentration of the food market by large transnational corporations and the damage to the protection of the human right to food arising from this scenario. The study thus revolves around the power of transnational food companies, which is often much greater than that of a National State. In this sense, it seeks to verify the role of the State in the formulation of public policies relevant to the topic, as well as the responsibility of companies, especially regarding the supply of food products that have been contributing substantially to the increase in obesity and chronic diseases related to it. Finally, it turns to the analysis of normative acts, at the national level, and those from international bodies, which seek to regulate the Human Right to Adequate Food and provide for responsibilities of companies in cases of human rights violations.

Keywords: Human right to food. Market concentration in the food sector. Public policy. Transnational companies. Responsibility.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Consumo de sal na América Latina.....	81
QUADRO 2 –	RANKING ABRAS/SUPERHIPER 2018	123
QUADRO 3 –	RANKING ABRAS/SUPERHIPER 2019	124
QUADRO 4 –	RANKING ABRAS/SUPERHIPER 2020.....	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Prevalência de excesso de peso e de obesidade da população adulta de 20 anos ou mais de idade, por sexo – Brasil – 2002-2003/2019. Pesquisa Nacional de Saúde – 2019.....	28
Gráfico 2 –	Quadro Comparativo – Olhe para a Fome.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Percentual* de indivíduos com excesso de peso (IMC \geq 25kg/m ²) no conjunto da população adulta (\geq 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019.....	29
Tabela 2 -	Percentual* de indivíduos com excesso de peso (IMC \geq 30kg/m ²) no conjunto da população adulta (\geq 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019.....	30
Tabela 3 -	Percentual* de adultos (\geq 18 anos) que consumiram cinco ou mais grupos de alimentos ultraprocessados no dia anterior à entrevista, por sexo, segundo as capitais dos estados brasileiros e o Distrito Federal. Vigitel, 2019.....	31
Tabela 4 -	Percentual* de indivíduos que consumiram cinco ou mais grupos de alimentos ultraprocessados no dia anterior à entrevista, no conjunto da população adulta (\geq 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e o Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019.....	32

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Símbolo Alimentos Transgênicos	79
Figura 2 – Foto Símbolo Alimentos Transgênicos	79
Figura 3 – As onze principais empresas que controlam o mundo da Alimentação	112
Figura 4 – Biscoito Nesfit	115
Figura 5 – Biscoito Bono Recheado Churros	115
Figura 6 – Optifast.....	116

LISTA DE SIGLAS

- ABRAJI - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
- ANA - Agência Nacional das Águas
- ANS - Agência Nacional de Saúde
- ANVISA - Agência de Vigilância Sanitária
- AGT – Ácidos Graxos Trans
- BRF – Brazilian Foods
- CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica
- CDC - Código de Defesa do Consumidor
- CID - Classificação Internacional de Doenças
- CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e Adolescente
- CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- DCNT - Doenças Crônicas Não Transmissíveis
- DCV - Desenvolvimento de Doenças Cardiovasculares
- DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada
- EBIA - Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
- ECOSOC - Comissão das Empresas Transnacionais, ligada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
- ENDEF - Estudo Nacional da Despesa Familiar
- FAO - Food and Agriculture Organization
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
- IMC - Índice de Massa Corporal
- LOSAN - Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
- MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- MEC - Ministério da Educação
- MMA - Ministério do Meio Ambiente
- MME - Ministério de Minas e Energia
- MS - Ministério da Saúde
- NECTAR - Núcleo de Estudos sobre Cultura e Alimentação

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS - Organização Mundial de Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PBF - Programa Bolsa Família
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio
PNAPO - Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNDH - Programa Nacional de Direitos Humanos
PNS - Pesquisa Nacional de Saúde
POF - Pesquisa de Orçamento Familiar
RDC - Resolução da Diretoria Colegiada
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SBDC - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDE - Secretaria de Direito Econômico
SEAE - Secretaria de Acompanhamento Econômico
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFJF - Universidade Federal de Juiz de Fora
VIGITEL - Vigilância de Fatores de Risco e Proteção

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 PERCURSO TEÓRICO-METODOLOGICO	22
2 O EXCESSO DE PESO, A OBESIDADE, A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME.....	26
2.1 O EXCESSO DE PESO E A OBESIDADE.....	27
2.2 A INSEGURANÇA ALIMENTAR	36
2.3 A FOME	41
3. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO.....	47
3.1 DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO <i>VERSUS</i> DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO.....	47
3.2 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	51
3.3 A GARANTIA DE APLICABILIDADE IMEDIATA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E O DEVER CONSTITUCIONAL DE SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO	54
3.4 A JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO.....	62
4. POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA REGULATÓRIO ALIMENTÍCIO BRASILEIRO	67
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	67
4.1.1 <u>POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS</u>	72
4.1.2 <u>POLÍTICAS REGULATÓRIAS</u>	74
4.2 O COMPLEXO SISTEMA REGULATÓRIO ALIMENTÍCIO BRASILEIRO	78
4.2.1 <u>EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS NO BRASIL</u>	81
5. A RELAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS E OS DIREITOS HUMANOS.....	88
5.1 O CENÁRIO INTERNACIONAL.....	88
5.2 A DISCUSSÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	94
6. A CONCENTRAÇÃO DO MERCADO: O CASO BRASILEIRO	97
6.1 A LIVRE INICIATIVA E CONCORRÊNCIA	97
6.2 O CONSUMIDOR	104
6.3 A TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS EMPRESAS.....	109
6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE UM MERCADO ALTAMENTE CONCENTRADO	117
6.5 A CONCENTRAÇÃO DE EMPRESAS DO SETOR ALIMENTÍCIO NO BRASIL	124

CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado destinou-se ao estudo dos problemas nutricionais tangentes à incúria do Poder Público face à tutela do direito à alimentação, no contexto de um mercado alimentício altamente concentrado por empresas transnacionais.

Considerou, essencialmente, o dever do poder público quanto à conformação deste direito social fundamental, que se dá, na maioria das vezes, por meio de políticas públicas distributivas, quando se trata de combate à fome, e regulatórias, quando se trata de enfrentamento da obesidade.

Não se olvidando do poder e influência exercidos pelas empresas transnacionais do setor alimentício, não só em relação aos consumidores, mas também em relação aos poderes públicos e organismos internacionais responsáveis pela tutela do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), o estudo buscou, também, problematizar o alcance da responsabilidade das empresas no caso de violações a direitos humanos, inclusive, no plano internacional, considerando que a sua atuação se dá além dos limites de um Estado Nacional.

A importância do desenvolvimento desta Tese de Doutorado deve-se ao fato da população mundial e brasileira, hoje, lidar com o aumento vertiginoso de peso corporal, bem como vir padecendo das doenças crônicas correlacionadas à obesidade, que é apontada como um dos principais fatores que contribuem para a mortalidade e para a carga global de doenças no mundo, além de se constituir em um fator de risco para várias doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Em reforço a sua relevância, o tema da insegurança alimentar voltou à tona e a fome alcança hoje, no Brasil, níveis não alcançados desde 2004.

A concentração do mercado alimentício, associado ao processo de globalização, ocasiona distorções no consumo de alimentos e na liberdade de escolha de alimentos pelos consumidores. Estas mudanças na alimentação, por sua vez, acabam por aumentar o número de obesos e, assim, elevar as incidências de doenças correlacionadas ao aumento de peso corporal (PORTAL BRASIL, 2017) na sociedade brasileira.

Nota-se que, quando o mercado alimentício local se encontra concentrado por

grupos transnacionais extremamente poderosos, há pouca margem de escolha para os consumidores, havendo a uniformização da distribuição de produtos alimentícios, cuja qualidade nutricional é orientada pelos interesses mercadológicos. A maioria destes produtos, os quais costumam possuir altos índices de sódio, açúcar e gorduras saturadas, foi idealizada para ter alta durabilidade e validade, de modo que as empresas possam majorar seus lucros.

As empresas transnacionais acabam por eliminar a concorrência dos pequenos e médios negócios, aumentando ainda mais a dependência dos clientes. Nesse cenário, as grandes empresas determinam, conforme os seus próprios interesses, uma espécie de padronização no consumo de alimento, muitas vezes, ignorando aspectos culturais e regionais e sujeitando o país às oscilações de preços sem possibilitar a substituição de seus produtos por iguarias locais, muito embora, haja, como descrito por Canclini (2001), processos de hibridação socioculturais nos quais estruturas ou práticas, que antes existiam de modo separado, se combinam para gerar novas formas, relativizando assim a noção de identidade.

Em paralelo, verifica-se que nem sempre há por parte do Poder Público, ou seus designados (agências reguladoras), um controle efetivo sobre a questão, o que faz, dentre outras consequências, com que o consumidor não tenha informações claras e objetivas sobre o que está ingerindo. A insuficiência de informações, entre outros fatores como a praticidade e o preço barato da comida industrializada, assim como a influência da cultura e do universo da indústria cultural quase que impelem para o consumo de alimentos pouco nutritivos e de elevada densidade energética. Nesta conjuntura, o consumidor de alimentos se vê exercendo opções dentro de cenários pré-estabelecidos, havendo restrições quanto a sua liberdade de escolha.

Não há mais como negar que o fenômeno da globalização tenha alcançado o setor de alimentos. Também não se pode deixar de registrar que, por parte do atual governo federal brasileiro tem havido um claro esforço para o enfraquecimento dos direitos e garantias fundamentais, evidenciada na desmobilização de grupos de pressão, mediante, dentre outras medidas, o reordenamento de conselhos, a imposição de restrições à liberdade de expressão e os cortes de verbas destinadas a políticas públicas.

Se antes falávamos que o Brasil caminhava para um total retrocesso em sede de garantia de direitos fundamentais, o caminho, hoje, já foi completamente percorrido. Já vivenciamos o retrocesso, potencializado com o cenário de

emergência sanitária que se instalou por conta da pandemia do COVID-19.

Há que se destacar que a presente tese de doutorado começou a ser desenvolvida no ano de 2017, quando a preocupação que se colocava para o campo da Alimentação e Nutrição era o do crescimento da obesidade, considerando que há pouco, em 2014, o Brasil havia saído do Mapa da Fome. Contudo, no decorrer do presente estudo a medida em que atores (ou seria melhor chamá-los de ‘players’) como o Agronegócio e a Indústria de Alimentos tiveram seu prestígio majorado no campo político, os grupos de defesa do Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar e Nutricional foram politicamente esvaziados.

Em 2021, último ano de desenvolvimento deste estudo, a fome no Brasil voltou a ocupar os mesmos patamares alcançados no início do milênio. Toda essa conjuntura ao passo que reforçou a discussão sobre o direito humano à alimentação constituiu-se como um grande desafio a esta autora, haja vista o volume e a velocidade de transformações ocorridas em tão curto tempo.

Houve a necessidade de se reforçar o papel do Poder Público na luta pelo direito à alimentação, pois vivemos em tempos nos quais o óbvio precisa ser dito e constantemente repetido, o qual deve perquirir mecanismos eficazes à promoção da alimentação adequada em todas as esferas, se eximindo de interesses meramente econômicos e se compelindo a adotar estratégias que visam em primeiro lugar, resguardar o maior bem jurídico tutelado pelo Direito que é a vida, e, assim, o direito à alimentação e à saúde.

Nada obstante, o tema da responsabilidade das empresas transnacionais em relação aos direitos humanos mereceu destaque. Quanto ao assunto, buscou-se discutir como se dá a responsabilização de atores não estatais, cuja influência e poder produzem impactos severos na realização destes direitos.

Nesse diapasão, foi destacado o protagonismo da Organização das Nações Unidas (ONU) no desenvolvimento de normativas, dentre as quais salienta-se o Código de Conduta da ONU para as empresas transnacionais, elaborado pela Comissão das Empresas Transnacionais, ligada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC); o Pacto Global, compromisso político anunciado em 31 de janeiro de 1999 pelo então Secretário-Geral da ONU Koffi Annan; e as Normas sobre Responsabilidades das Corporações Transnacionais e outras empresas com relação aos Direitos Humanos, de 2003, elaborados pela Subcomissão de Direitos Humanos da ONU.

Porquanto pouco ou quase nada se fala, nesses documentos, sobre alimentação adequada, pode-se afirmar que tais normativas podem subsidiar pleitos de responsabilização de empresas pela violação a direitos humanos *lato sensu*, incluindo-se aqui eventual violação ao direito humano à alimentação.

Em paralelo à análise das disposições normativas que preveem a responsabilidade das empresas transnacionais por violações a direitos humanos, a qual, como visto, foi realizada de modo a compreender como estas normativas poderiam ser utilizadas também na tutela do direito humano à alimentação adequada, analisou-se o próprio direito humano à alimentação adequada. Nessa linha, foi realizada uma análise técnico-jurídica do direito humano à alimentação adequada, a qual se deu por meio de sua abordagem histórica, sua conceituação e notas sobre a sua fundamentalidade.

Em continuação, avultou-se a previsão constitucional do direito à alimentação como um direito social fundamental e sua necessidade de aplicabilidade imediata. Posteriormente, foram examinadas algumas disposições sobre direitos humanos que abrangem, especificamente, o direito humano à alimentação adequada. E verificou-se como se dá a judicialização da questão.

O estudo sobre a concentração do mercado ocupou o último capítulo, no qual perpassa-se pela livre iniciativa e concorrência, o impacto sobre o consumidor e a transnacionalização das empresas. Por fim, foi abordada, especificamente, a concentração de empresas do setor alimentício, com destaque ao setor varejista.

Isto posto, deve ser ressaltado que a pertinência do desenvolvimento da presente Tese de Doutorado no Núcleo de Estudos sobre Cultura e Alimentação (NECTAR) do Programa de Pós-graduação de Alimentação, Nutrição e Saúde (PPGANS) do Instituto de Nutrição (INU) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) correlaciona-se com a própria natureza dos direitos humanos, os quais são carregados de transversalidades e ultrapassam os meandros do Direito, exigindo uma investigação transdisciplinar que comporte uma discussão polissêmica e diversificada, que dê conta da complexidade do assunto.

Além disto, a compreensão e discussão sobre os impactos do cenário de concentração do mercado alimentício ultrapassa os limites do campo da ciência ou do saber da área da Nutrição, transformando-se também em um problema político, ideológico, jurídico e econômico, o que justifica a realização de estudos transdisciplinares, abordando o aumento dos problemas nutricionais da sociedade

brasileira, sopesando o poder das indústrias transnacionais alimentícias e o papel dos atores sociais envolvidos – Poder Público, empresas transnacionais, organizações intergovernamentais, sociedade civil e academia, com destaque ao Poder Público e às próprias empresas.

Há que ser ressaltado que a realização do trabalho se justifica, também, pela importância acadêmica de seus objetivos. O conhecimento das estratégias políticas no setor alimentício, especificamente no que concerne à promoção do direito humano à alimentação, analisados sob a ótica jurídica, econômica, histórica e sociológica, permite avaliar sua evolução e, mais importante, sua efetividade.

1 PERCURSO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Há que ser destacado que o desenvolvimento da presente pesquisa ensejou, inicialmente, a adoção de métodos, a fim de fosse alcançada a sua conclusão. Nesse esboço, a metodologia adotada se caracterizou como de cunho qualitativo, nas palavras de BOSI (2012, p. 576) “a referida adjetivação, quando aplicada à pesquisa, caracteriza aquelas cujos objetos exigem respostas não traduzíveis em números, haja vista tomar como material a linguagem em suas várias formas de expressão”.

Sabe-se que é por meio do método qualitativo que “O pesquisador coleta dados emergentes abertos com o objetivo principal de desenvolver temas a partir dos dados” (CRESWELL, 2007, p. 35). Nada obstante, admite-se que uma pesquisa qualitativa em assunto correlacionado à saúde, como esta, requer um conjunto de vertentes teórico-metodológicas que, muitas vezes, superam dialeticamente modelos tradicionais.

Para além do preciosismo metodológico, este estudo valorizou a compreensão dos complexos processos subjetivos e simbólicos que lhe são subjacentes. Em homenagem às lições de Kraemer, Prado, Ferreira e Carvalho (2014, p.134), a metodologia aplicada no desenvolvimento da presente tese desafiou:

Esse modelo mecanicista e generalizador da ciência moderna - o modelo biomédico - herdeiro dos pensamentos cartesiano e newtoniano, construídos a partir de critérios objetivos e mensuráveis que buscam estabelecer as leis gerais que regem os fenômenos, faz-se fortemente presentes em muitos setores das Ciências da Saúde e, ainda, desvaloriza o que não se pauta pelos seus próprios critérios.

Desta maneira, o percurso metodológico da presente pesquisa deu azo ao recrutamento de novos métodos a medida em que surgiram necessidades do fazer científico (CAMARGO, 2011).

É certo afirmar que a execução desta pesquisa qualitativa na área da Alimentação e Nutrição se distingue como um estudo que, apesar de crucial, não caminha sozinho, e serve como via complementar de outros estudos da área (BOSI, 2012). E, sendo um estudo qualitativo, também teve como predicado a

transdisciplinaridade, bem notável considerando que sua operacionalização se deu através de diferentes campos ou áreas de saber: Direito, Alimentação e Nutrição, Sociologia e Ciência Política.

Por sua natureza, o presente estudo enfrentou o grande desafio de expressar em diferentes campos semânticos, ou seja, a partir de diferentes áreas de conhecimento, conceitos que embora possam ter o mesmo significante, apresentam significados diversos, a depender da ótica sob a qual são analisados. Assim sendo, na interlocução entre várias disciplinas buscou-se, a todo o tempo, respeitar suas nuances, sem reduzir uma visão a outra e, ao mesmo tempo, apresentar um novo tipo de racionalidade, visualizada por meio de seus efeitos múltiplos.

Foucault em sua obra 'A Arqueologia do Saber', ao explicitar o trabalho de um historiador, registrou o problema da construção de sua pesquisa, que também se dava através de diferentes camadas sedimentares de conhecimento. Para o autor, a dificuldade residia em definir para cada uma dessas áreas "seus elementos, fixar-lhes os limites, descobrir o tipo de relações que lhe é específico, formular-lhes a lei e, além disso, descrever o tipo de relações entre as diferentes séries" (FOUCAULT, 2004, p.8).

Analogicamente, a presente pesquisa também se contrapõe a uma única visão ou discurso sobre Alimentação e a interpretações fechadas, em que pese algumas colocações só tenham relevo em algum campo particular.

Isto posto, não se pode deixar de enaltecer a complexidade do tema Alimentação, o qual, no âmbito de um único campo como o Direito, a título de exemplo, pode suscitar reflexões de diferentes disciplinas/doutrinas como a do Direito Constitucional; Direito Administrativo; Direito Econômico; Direito Concorrencial; Direito Regulatório; Direito Consumerista; Direitos Humanos etc. Sendo, assim, evidente o motivo pelo qual o desfecho desta pesquisa abarcou novas orientações e técnicas de investigação mais flexíveis.

Sem embargo, eis a presente tese fruto de uma pesquisa caracterizada como qualitativa, que almejou apresentar "coerência e consistência simultaneamente em três níveis: ontológico, metodológico e ético" (BOSI, 2012, p. 580), a qual, sob o ponto de vista metodológico, julgou necessário adotar conceitos adequados aos campos de saber escolhidos, reconhecendo, através de procedimentos indutivos, que há vínculos entre esses aparentemente distintos campos de saber, mas dando enfoque no seu entrecruzamento e não às características próprias de cada campo.

A reflexividade, isto é, a consciência autocrítica, foi o princípio orientador do presente processo da pesquisa, através do qual houve a integração e a operacionalização de suas etapas (BOSI, 2012).

O método qualitativo utilizado para o seu desenvolvimento foi o bibliográfico, fundamentado na doutrina, em artigos científicos publicados em periódicos especializados nas áreas de conhecimento da Alimentação e Nutrição, Direito, Sociologia e Ciência Política, bem como em revistas, jornais e arquivos disponíveis na Internet.

O método bibliográfico, segundo Barros & Lehfeld (1986, p. 91), engloba o “ato de ler, selecionar, fichar e arquivar tópicos de interesse da pesquisa”, possibilitando, assim, a fundamentação conceitual e teórica necessária ao processo de consolidação das informações obtidas.

A revisão literária realizada nesta pesquisa qualitativa de procedimento substancialmente técnico bibliográfico, de acordo com Creswell (2007, p. 46), fornece “uma estrutura para estabelecer a importância do estudo e um indicador para comparar os resultados de um estudo com outros resultados”.

O referencial teórico, sob o pondo de vista do Direito, alicerçou-se nos ensinamentos de Direito Constitucional de Canotilho (2003), Sarlet (2008), Canotilho, Mendes e Streck (2014), Sarmento (2016) e Dimoulis e Martins (2007). Na esfera da aplicabilidade dos direitos fundamentais sociais, teve como base os ensinamentos de Cléve (2011), Da Silva (2004) e Barroso (1994).

Frisa-se que o estudo do direito concorrencial foi norteado com base nos ensinamentos de Forgioni (2015). No que tange à responsabilidade das empresas transnacionais relativa à observância aos direitos humanos foram utilizados os estudos de Campos (2015) e os estudos realizados pelo Homa - Centro de Direitos Humanos e Empresas da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

Nortearam, ainda, este estudo os ensinamentos instigantes e reflexivos de pesquisadores do campo da Alimentação e Nutrição como Carvalho, Luz e Prado (2011), Kraemer, Prado, Ferreira e Carvalho (2014), Burlandy (2013) (2014) e Gomes (2015). Ainda, em apoio à discussão sobre Políticas Públicas foram consultadas, entre outras, as obras de Dye (2017), Lassweel (1936/1958), Lowi (1964) (1966) (1992).

Pode-se, então, inferir que, em função das escolhas metodológicas que nortearam o desenvolvimento desta tese, seu resultado final pode ser denominado

como do tipo que apresenta um 'estado da arte' ou 'estado do conhecimento', uma vez que revelou o que já fora produzido por outros autores sobre a temática para, assim, fornecer subsídios à discussão central.

2 O EXCESSO DE PESO, A OBESIDADE, A INSEGURANÇA ALIMENTAR E A FOME

Embora aparentemente independentes, o excesso de peso, a obesidade, a insegurança alimentar e a fome são consequências correlatas do modelo hegemônico de produção e consumo, notadamente o consumo de alimentos. Um modelo de produção manejado por grandes corporações transnacionais. Tais fenômenos que afetam grande parte das pessoas numa escala global, quando analisados conjuntamente, constituem uma sindemia, ou seja, há uma sinergia entre esses fenômenos epidêmicos pelo fato deles coexistirem no mesmo tempo e espaço, interagindo uns com os outros produzindo complexas consequências cujas causas subjacentes são comuns (SWIMBURN, KRAAK, ALLENDER et al; 2019).

A má nutrição, em todas as suas formas: a desnutrição, o excesso de peso e as carências nutricionais, atualmente é a principal causa de doenças e mortes prematuras no mundo (GBD 2017 *Diet Collaborators*, 2019). São fenômenos que se arrastam silenciosamente, gradualmente e de modo cumulativo. E que num cenário de emergência sanitária global, como o atualmente vivenciado, até então silenciosos, gritam aos quatro ventos. Ora, é sabido que os sujeitos acometidos pelo excesso de peso e obesidade são considerados como vulneráveis e mais suscetíveis à hospitalização pela infecção pelo vírus COVID-19. São também os sujeitos desse grupo que tem mais riscos de vir a óbito nessa situação^{1 2}.

¹ “Black, Latinx, and Native Americans are experiencing disproportionate burdens of infections, hospitalizations, and deaths from SARS-CoV-2 (Covid-19).¹ Similar disparities are observed in other countries where minority groups face hurdles in accessing health, education, and social services as well as affordable, healthy food. These stark manifestations of health inequities have emerged in the wake of a body of evidence linking obesity and obesity-related chronic diseases, such as hypertension, diabetes, and cardiovascular disease — conditions that disproportionately affect disadvantaged populations — with severe outcomes from Covid-19.” In BELANGER, M. J., HILL, M. A., ANGELIDI, A. M., DALAMAGA, M., SOWERS, J. R., & MANTZOROS, C. S. (2020). *Covid-19 and Disparities in Nutrition and Obesity*. *The New England journal of medicine*, 383(11), e69. Disponível em: <<https://doi.org/10.1056/NEJMp2021264>>. Acesso em 01 Set. 2021.

² “Moreover, countries with greater obesity prevalence have a higher morbidity and mortality risk of developing serious outcomes from COVID-19. The understanding of how this increased susceptibility of the people with obesity to develop severe forms of the SARS-CoV-2 infection occurs is crucial for implementing appropriate public health and therapeutic strategies to avoid COVID-19 severe symptoms and complications in people living with obesity. We hypothesize here that increased ACE2 expression in adipose tissue displayed by people with obesity may increase SARS-CoV-2 infection and accessibility to this tissue. Individuals with obesity have increased white adipose tissue, which may act as a reservoir for a more extensive viral spread with increased shedding, immune activation and pro-inflammatory cytokine amplification.” In PASQUARELLI-DO-NASCIMENTO, G; BRAZ-DE-

Nota-se que isso não é nenhuma novidade, pois como registrado já eram esses sujeitos acometidos pela má nutrição os que morriam mais precocemente no mundo. Mas, sem dúvida alguma, o momento atualmente vivenciado traz luz a esse debate.

2.1 O excesso de peso e a obesidade

O excesso de peso e a obesidade são temas que vêm despertando a atenção mundial. O seu crescimento é vertiginoso em todo o mundo, o número de obesos praticamente triplicou desde 1975 e afeta pessoas de todas as idades e grupos sociais em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Todavia, é nos países em desenvolvimento que o número de obesos ou pessoas com sobrepeso se acentuam, onde os dois temas se veem atrelados, ainda, a questão da insegurança alimentar, tema que será abordado mais adiante.

Nos países em desenvolvimento muitas pessoas não consomem alimentos de forma suficiente, em quantidade e qualidade adequadas. Quando o fazem numa quantidade supostamente considerada como adequada³ não privilegiam a qualidade dos alimentos. A obesidade e o excesso de peso tal como a questão da insegurança alimentar atingem desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis da sociedade e evidenciam de modo mais acirrado as desigualdades sociais.

Segundo a Organização Mundial de Saúde- OMS⁴, o excesso de peso e a obesidade são definidos como acúmulo excessivo ou anormal de gordura que

MELO, HA; FARIA, SS; SANTOS, IO; KOBINGER, GP; MAGALHÃES, KG. Hypercoagulopathy and Adipose Tissue Exacerbated Inflammation May Explain Higher Mortality in COVID-19 Patients With Obesity. *Front Endocrinol (Lausanne)*. 2020;11:530. Published 2020 Jul 28. doi:10.3389/fendo.2020.00530

³ Aqui deve ser pontuado que “A despeito de a recomendação para o maior fracionamento de refeições ser comum na prática clínica, de acordo com a RSL não há evidências suficientes para se estabelecer uma associação clara entre a frequência alimentar e a composição corporal ou peso corporal” in Canuto R, da Silva Garcez A, Kac G, de Lira PIC, Olinto MTA. *Eating frequency and weight and body composition: a systematic review of observational studies*. *Public Health Nutr*. 2017 Aug;20(12):2079-2095. doi: 10.1017/S1368980017000994. Epub 2017 Jun 5. PMID: 28578730.

⁴ Tradução livre de “Overweight and obesity are defined as abnormal or excessive fat accumulation that presents a risk to health.” E de “Overweight and obesity are major risk factors for a number of chronic diseases, including cardiovascular diseases such as heart disease and stroke, which are the leading causes of death worldwide.” Disponível em < https://www.who.int/health-topics/obesity#tab=tab_1>. Acesso em 02 fev. 2021.

representa risco à saúde, cuja definição, para a OMS é o “completo estado de bem-estar físico, mental e social, não consistindo somente na ausência de doença ou enfermidade”. Nessa linha, não se pode deixar de registrar que, o conceito da OMS sobre saúde vai muito além do plausível e realizável, tendo em vista que mesmo que um sujeito seja considerado saudável, dificilmente se encontrará na completude de seu bem-estar, em todas as suas dimensões possíveis⁵.

Obesidade, como visto, é definida pela OMS como sendo o excesso de gordura corporal, em quantidade que determine prejuízos à saúde. Dessa forma, considera-se obeso o sujeito que possui Índice de Massa Corporal (IMC) maior ou igual a 30 kg/m², uma vez que a faixa de peso considerada como normal varia entre 18,5 e 24,9 kg/m². Com sobrepeso se encontram os sujeitos que possuem IMC entre 25 e 29,9 kg/m².

Apesar da discussão acerca do fato de ser considerado uma condição ou uma doença, a obesidade se encontra categorizada na Classificação Internacional de Doenças (CID-10)⁶. Fato esse que fomentou propostas e políticas no âmbito da saúde. A maioria destas intervenções prioriza ações individuais como cirurgias bariátricas e terapias medicamentosas. Deve ser salientado que tais medidas não logram grandes resultados⁷, além de, de certa forma, imputar toda a responsabilidade pelo excesso de peso ou obesidade ao indivíduo, o que fortalece o discurso obesogênico⁸ (LUPTON, 2018).

Não obstante, cumpre destacar que a obesidade e o excesso de peso são

⁵ A definição da Organização Mundial de Saúde suscita muitas críticas, o professor italiano de medicina social, Giovanni Berlinguer, declarou que “se um indivíduo, proveniente de qualquer país do mundo, se apresentasse na sede da OMS em Genebra e declarasse gozo de um completo bem-estar físico, mental e social’, correria o risco de ser considerado louco e talvez recolhido ao manicômio” (SOUZA et al., 2010, p.29). Mas, ainda, que a definição da OMS suscite críticas, afirma o próprio Berlinguer, serve como matriz e estímulo à aspiração à saúde.

⁶ “No Brasil, diferentes documentos do governo seguem a definição da OMS e a concebem simultaneamente como doença e fator de risco para outras doenças, como condição crônica multifatorial complexa e, ainda, como manifestação da insegurança alimentar e nutricional.” in DIAS, P. C. et. al *Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro*. Cad. Saúde Pública 2017, 01 -12, Julho, 2016, p.3.

⁷ A despeito disso, acreditamos que as ações propostas no âmbito do Sistema Único da Saúde sempre tiveram sua importância, embora não tenham sido suficientes, uma vez que não abarcavam as complexidades inerentes ao aumento da obesidade na sociedade.

⁸ Entende-se por discurso obesogênico aquele que gira em torno da responsabilização do indivíduo pelo peso corporal e se consubstancia na ideia de que corpos gordos são doentes e que devem ser eliminados.

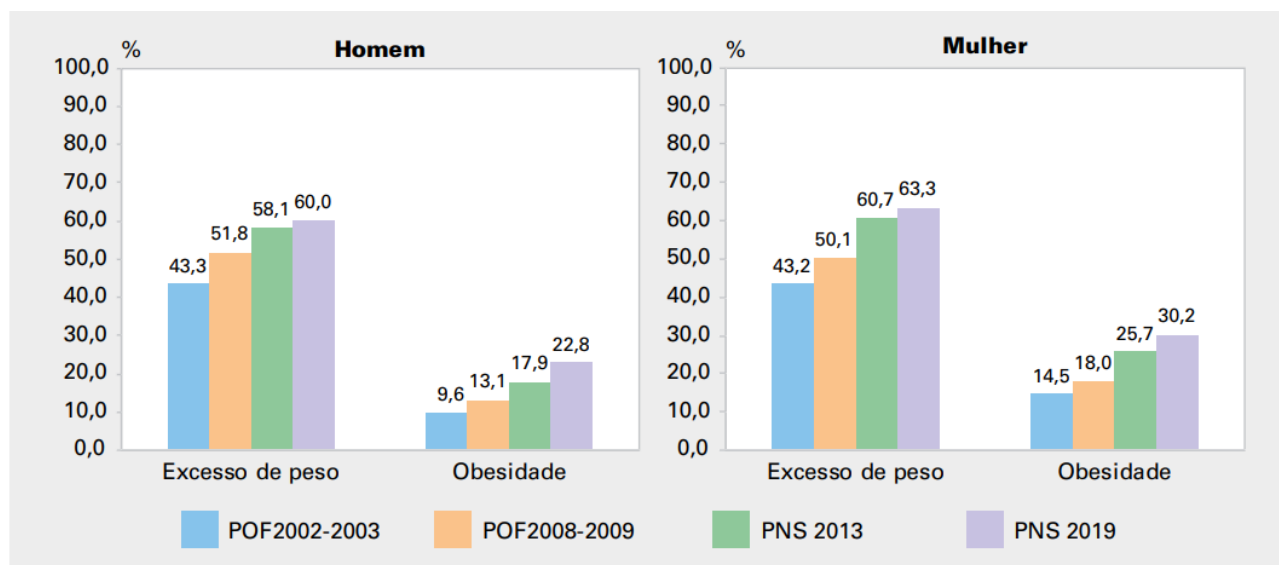
considerados como condições de risco para o aumento dos índices de diversas doenças crônicas não transmissíveis, tais como: diabetes tipo 2, doenças cardiovasculares, hipertensão e acidente vascular cerebral, bem como várias formas de câncer⁹. E mais recentemente, os sujeitos obesos ou com excesso de peso foram considerados como grupo de risco para um pior prognóstico do COVID 19 (ROCHA, 2021). Pode-se afirmar que a má alimentação que ocasiona o excesso de peso e a obesidade, que vêm crescendo ao longo dos últimos anos, é, alarmantemente, o principal fator de risco de morte prematura no mundo (GBD 2017 *Diet Collaborators*, 2019).

Como demonstração de seu crescimento, importa ressaltar a Pesquisa Nacional de Saúde - Atenção Primária à Saúde e Informações Antropométricas –, realizada pelo Ministério da Saúde e pelo IBGE em 2019, a qual demonstrou o aumento contínuo da prevalência de excesso de peso ao longo das últimas quatro pesquisas levadas em consideração [Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2002-2003; POF 2008-2009; Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013 e PNS 2019], tanto no sexo masculino como feminino “sendo um pouco mais acentuada entre as mulheres, principalmente a partir da PNS 2013, quando tal prevalência ultrapassou a dos homens”(IBGE, 2020, p. 39).

Tal constatação foi ilustrada no Gráfico 5 da pesquisa em questão, o qual colaciona-se abaixo:

⁹ Disponível em: <<https://bvsmis.saude.gov.br/04-3-dia-mundial-da-obesidade>>. Acesso em 10 mar. 2021.

Gráfico 1 – Prevalência de excesso de peso e de obesidade da população adulta de 20 anos ou mais de idade, por sexo – Brasil – 2002- 2003/2019. Pesquisa Nacional de Saúde - 2019



Fonte: Pesquisa nacional de saúde 2019: Atenção primária à saúde e informações antropométricas: Brasil. Rio de Janeiro, IBGE, 2020, p. 38.

Ademais, através dos resultados obtidos na Pesquisa Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico de 2019 (VIGITEL)¹⁰, é interessante notar que o índice de obesidade e excesso de peso diminui à medida que se aumenta o grau de escolaridade dos indivíduos que participaram da pesquisa:

¹⁰ A Pesquisa Vigitel é realizada anualmente há 15 anos pelo Ministério da Saúde. As informações por ela divulgadas são essenciais para políticas de nutrição inadequada, que é considerada como fator de risco para as Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs). A Pesquisa Vigitel de 2020 ainda não havia sido publicada ao encerramento da presente Tese de Doutorado, em que pese seus dados já tivessem sido coletados desde o mês de Abril/2020. Também não há informações sobre a realização deste ano.

Tabela 1 – Percentual* de indivíduos com excesso de peso (IMC \geq 25kg/m²) no conjunto da população adulta (\geq 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019

Variáveis	Sexo					
	Total		Masculino		Feminino	
	%	IC 95%	%	IC 95%	%	IC 95%
Idade (anos)						
18 a 24	30,1	27,7 - 32,4	31,1	27,8 - 34,4	28,8	25,5 - 32,0
25 a 34	53,1	50,6 - 55,6	56,9	53,2 - 60,7	49,3	46,1 - 52,5
35 a 44	61,0	58,9 - 63,0	67,7	64,4 - 70,9	55,6	53,1 - 58,2
45 a 54	63,7	61,7 - 65,7	65,0	61,6 - 68,4	62,7	60,3 - 65,0
55 a 64	63,1	61,1 - 65,0	63,4	60,0 - 66,8	62,8	60,6 - 65,0
65 e mais	59,8	58,3 - 61,3	60,6	57,8 - 63,4	59,3	57,5 - 61,0
Anos de escolaridade						
0 a 8	61,0	59,2 - 62,8	59,8	56,7 - 62,8	62,1	60,0 - 64,1
9 a 11	53,8	52,3 - 55,3	52,7	50,3 - 55,0	54,9	53,0 - 56,8
12 e mais	52,2	50,6 - 53,9	60,4	57,7 - 63,1	45,9	43,9 - 48,0
Total	55,4	54,4 - 56,3	57,1	55,6 - 58,7	53,9	52,7 - 55,0

*Percentual ponderado para ajustar a distribuição sociodemográfica da amostra Vigitel à distribuição da população adulta de cada cidade projetada para o ano de 2019 (ver "Aspectos Metodológicos").
IC 95%: intervalo de confiança de 95%.

Fonte: Vigitel Brasil 2019: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico: Estimativas sobre Frequência e Distribuição Sociodemográfica de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas nas Capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. Brasília, DF; 2020, p. 39.

Tabela 2 - Percentual* de indivíduos com excesso de peso (IMC \geq 30kg/m²) no conjunto da população adulta (\geq 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019

Variáveis	Sexo					
	Total		Masculino		Feminino	
	%	IC 95%	%	IC 95%	%	IC 95%
Idade (anos)						
18 a 24	8,7	7,3 - 10,0	7,3	5,7 - 8,9	10,3	8,0 - 12,5
25 a 34	19,3	17,4 - 21,3	19,4	16,6 - 22,3	19,2	16,5 - 21,8
35 a 44	22,8	21,0 - 24,5	23,8	20,9 - 26,7	21,9	19,8 - 24,0
45 a 54	24,5	22,8 - 26,3	23,7	20,8 - 26,6	25,2	23,0 - 27,4
55 a 64	24,3	22,7 - 26,0	24,7	21,8 - 27,6	24,0	22,1 - 26,0
65 e mais	20,9	19,7 - 22,2	18,0	15,8 - 20,2	22,7	21,2 - 24,3
Anos de escolaridade						
0 a 8	24,2	22,8 - 25,7	21,6	19,2 - 24,0	26,5	24,7 - 28,3
9 a 11	19,9	18,7 - 21,1	18,3	16,5 - 20,1	21,4	19,9 - 23,0
12 e mais	17,2	15,9 - 18,5	19,0	17,0 - 21,0	15,8	14,2 - 17,5
Total	20,3	19,5 - 21,0	19,5	18,3 - 20,6	21,0	20,0 - 21,9

*Percentual ponderado para ajustar a distribuição sociodemográfica da amostra Vigitel à distribuição da população adulta de cada cidade projetada para o ano de 2019 (ver "Aspectos Metodológicos").
IC 95%: intervalo de confiança de 95%.

Fonte: Vigitel Brasil 2019: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico: Estimativas sobre Frequência e Distribuição Sociodemográfica de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas nas Capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. Brasília, DF; 2020, p. 42.

Tais resultados corroboram o fato de que as políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação adequada não podem ser pensadas de modo isolado, mas, sim, de modo interseccional.

Noutro giro, os resultados da Pesquisa demonstram o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados pela população brasileira, os quais se encontram destacados nas figuras a seguir:

Tabela 3 - Percentual* de adultos (≥ 18 anos) que consumiram cinco ou mais grupos de alimentos ultraprocessados no dia anterior à entrevista, por sexo, segundo as capitais dos estados brasileiros e o Distrito Federal. Vigitel, 2019

Capitais/DF	Sexo					
	Total		Masculino		Feminino	
	%	IC 95%	%	IC 95%	%	IC 95%
Aracaju	14,3	11,8 - 16,8	19,3	14,9 - 23,7	10,3	7,7 - 12,9
Belém	16,5	14,0 - 19,0	20,7	16,3 - 25,1	12,9	10,2 - 15,6
Belo Horizonte	15,3	13,1 - 17,5	18,7	15,2 - 22,3	12,4	9,8 - 15,0
Boa Vista	19,3	15,0 - 23,6	21,6	14,6 - 28,6	17,2	12,0 - 22,4
Campo Grande	17,6	14,7 - 20,4	19,3	14,6 - 23,9	16,0	12,7 - 19,4
Cuiabá	16,9	14,3 - 19,6	20,8	16,3 - 25,3	13,3	10,4 - 16,2
Curitiba	21,8	19,0 - 24,6	26,8	22,2 - 31,5	17,5	14,2 - 20,7
Florianópolis	17,0	14,4 - 19,7	20,8	16,5 - 25,2	13,6	10,5 - 16,7
Fortaleza	19,1	16,4 - 21,8	23,8	19,1 - 28,4	15,2	12,2 - 18,3
Goiânia	14,2	11,8 - 16,6	16,3	12,4 - 20,2	12,4	9,5 - 15,2
João Pessoa	16,4	13,8 - 19,1	17,9	13,4 - 22,4	15,2	12,1 - 18,3
Macapá	18,1	14,4 - 21,8	19,1	13,3 - 24,9	17,2	12,4 - 22,0
Maceió	15,6	12,7 - 18,5	20,8	15,5 - 26,2	11,4	8,6 - 14,3
Manaus	22,2	19,0 - 25,4	26,0	20,6 - 31,3	18,8	15,0 - 22,5
Natal	13,4	11,0 - 15,7	15,6	11,6 - 19,6	11,5	8,7 - 14,2
Palmas	15,9	12,9 - 18,9	22,0	16,7 - 27,3	10,4	7,5 - 13,3
Porto Alegre	26,0	23,0 - 28,9	29,1	24,3 - 33,9	23,4	19,8 - 27,1
Porto Velho	18,3	15,0 - 21,6	20,5	15,2 - 25,8	15,9	12,1 - 19,7
Recife	18,5	16,0 - 21,1	22,7	18,1 - 27,2	15,2	12,5 - 18,0
Rio Branco	14,7	12,0 - 17,3	16,7	12,1 - 21,3	12,8	9,8 - 15,9
Rio de Janeiro	19,9	17,2 - 22,6	24,6	20,0 - 29,3	15,9	12,9 - 19,0
Salvador	12,7	10,3 - 15,2	17,7	13,3 - 22,2	8,6	6,3 - 11,0
São Luís	14,9	12,2 - 17,6	18,1	13,4 - 22,9	12,3	9,4 - 15,2
São Paulo	19,9	17,6 - 22,3	22,2	18,5 - 25,9	18,0	15,1 - 21,0
Teresina	16,5	13,9 - 19,1	19,5	15,1 - 23,8	14,0	10,9 - 17,2
Vitória	14,1	11,6 - 16,5	18,6	14,2 - 23,0	10,2	7,8 - 12,7
Distrito Federal	15,2	12,0 - 18,3	20,6	14,8 - 26,3	10,5	7,4 - 13,6

*Percentual ponderado para ajustar a distribuição sociodemográfica da amostra Vigitel à distribuição da população adulta da cidade projetada para o ano de 2019 (ver "Aspectos Metodológicos").
IC 95%: intervalo de confiança de 95%.

Fonte: Vigitel Brasil 2019: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico: Estimativas sobre Frequência e Distribuição Sociodemográfica de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas nas Capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. Brasília, DF; 2020, p. 58.

Tabela 4 - Percentual* de indivíduos que consumiram cinco ou mais grupos de alimentos ultraprocessados no dia anterior à entrevista, no conjunto da população adulta (≥ 18 anos) das capitais dos estados brasileiros e o Distrito Federal, por sexo, segundo idade e anos de escolaridade. Vigitel, 2019

Variáveis	Sexo					
	Total		Masculino		Feminino	
	%	IC 95%	%	IC 95%	%	IC 95%
Idade (anos)						
18 a 24	29,3	26,9 - 31,6	30,5	27,2 - 33,7	27,8	24,3 - 31,2
25 a 34	23,6	21,5 - 25,7	25,5	22,3 - 28,8	21,7	18,9 - 24,5
35 a 44	19,1	17,4 - 20,9	24,6	21,5 - 27,7	14,8	12,9 - 16,7
45 a 54	13,9	12,3 - 15,5	18,3	15,3 - 21,2	10,5	8,9 - 12,1
55 a 64	9,8	8,4 - 11,1	11,8	9,4 - 14,3	8,3	6,8 - 9,8
65 e mais	8,0	7,1 - 8,9	10,0	8,2 - 11,8	6,8	5,9 - 7,7
Anos de escolaridade						
0 a 8	14,7	13,2 - 16,2	18,1	15,5 - 20,7	11,8	10,2 - 13,5
9 a 11	21,7	20,3 - 23,0	26,1	24,0 - 28,3	17,5	15,9 - 19,1
12 e mais	17,3	15,9 - 18,6	19,8	17,7 - 21,9	15,3	13,6 - 17,0
Total	18,2	17,4 - 19,0	21,8	20,5 - 23,2	15,1	14,2 - 16,1

*Percentual ponderado para ajustar a distribuição sociodemográfica da amostra Vigitel à distribuição da população adulta de cada cidade projetada para o ano de 2019 (ver "Aspectos Metodológicos").
IC 95%: intervalo de confiança de 95%.

Fonte: Vigitel Brasil 2019: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico: Estimativas sobre Frequência e Distribuição Sociodemográfica de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas nas Capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. Brasília, DF; 2020, p. 60.

É interessante observar que o aumento dos índices de pessoas com sobrepeso e obesidade coincide com as mudanças de padrão alimentar da população¹¹, especialmente no que se refere ao consumo de alimentos

¹¹ "Em 2007, cerca de 72% das mortes no Brasil foram atribuídas às DCNT (doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crônicas, diabetes, câncer e outras, inclusive doenças renais), 10% às doenças infecciosas e parasitárias e 5% aos distúrbios de saúde materno-infantis. Essa distribuição contrasta com a de 1930, quando as doenças infecciosas respondiam por 46% das mortes nas capitais brasileiras. [...] essa mudança radical ocorreu em um contexto de desenvolvimento econômico e social marcado por avanços sociais importantes e pela resolução dos principais problemas de saúde pública vigentes naquela época. Paralelamente a essa mudança na carga de doença, houve uma rápida transição demográfica no Brasil, que produziu uma pirâmide etária com maior peso relativo para adultos e idosos. Crescimento da renda, industrialização e mecanização da produção, urbanização, maior acesso a alimentos em geral, incluindo os processados, e globalização de hábitos não saudáveis produziram rápida transição nutricional, expondo a população cada vez mais ao risco de doenças crônicas. Nesse contexto, grupos étnicos e raciais menos privilegiados têm enorme participação na carga resultante [...], desproporcional ao que representam na população brasileira." In SCHMIDT, Maria Inês et al. *Doenças crônicas não-*

ultraprocessados (como exemplo podemos citar os biscoitos recheados, salgadinhos, macarrão e sopas instantâneos, sorvetes, balas, barras de cereais, bebidas açucaradas – como refrigerantes e refrescos em pó)¹².

O Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde de 2021¹³, em seu Fascículo 1 - Protocolos de uso do guia alimentar para a população brasileira na orientação alimentar: bases teóricas e metodológicas e protocolo para a população adulta, define alimentos ultraprocessados como:

Formulações industriais tipicamente prontas para consumo feitas de inúmeras substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas) e derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado), muitas de uso exclusivamente industrial, com pouca ou nenhuma quantidade de alimentos in natura ou minimamente processados em sua composição. As sofisticadas técnicas de processamento (extrusão, moldagem, e pré-fritura) e o uso de aditivos cosméticos (flavorizantes, corantes, emulsificantes) que alteraram a cor, o sabor e a textura do produto final, tornam os alimentos ultraprocessados hiperpalatáveis e atraentes.

transmissíveis no Brasil: carga e desafios atuais. 2011, p. 61-62.

¹² O Guia Alimentar para a População Brasileira registra como exemplos dos alimentos classificados como Ultraprocessados: “Refrigerantes e refrescos; iogurtes e bebidas lácteas; ‘bebidas energéticas’; ‘salgadinhos de pacote’; biscoitos doce ou salgados; sorvetes; balas e guloseimas em geral; ‘cereais matinais’; bolos e misturas para bolo; barras de cereal; sopas, macarrão e temperos ‘instantâneos’; molhos; produtos congelados e prontos para aquecimento como pratos de massas, pizzas; hambúrgueres e extratos de carne de frango ou peixe empanados do tipo nuggets; salsichas e outros embutidos; ‘pães de forma’; pães para hambúrguer ou hot dog.” In BRASIL. Ministério da Saúde. Fascículo 1 Protocolos de uso do guia alimentar para a população brasileira na orientação alimentar: bases teóricas e metodológicas e protocolo para a população adulta [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Universidade de São Paulo. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021, p. 6.

¹³ Não se pode deixar de registrar que a publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde de 2021 sofreu resistência dentro do âmbito do próprio Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que publicou a NOTA TÉCNICA No 42/2020/DAEP/SPA/MAPA (Proc. 21000.090207/2019-56) buscando a revisão da classificação dos alimentos ultraprocessados, aludindo que a nova classificação adotada era “confusa, incoerente” e impedia a ampliação da “autonomia das escolhas alimentares e, principalmente, por prejudicar a correta formação de diretrizes para promover a alimentação de forma adequada e saudável.”; solicitando, por fim, “a imediata retirada das menções a classificação NOVA no atual guia alimentar e das menções equivocadas, preconceituosas e pseudocientíficas sobre os produtos de origem animal.”. A Nota Técnica foi repudiada por toda a comunidade científica, uma vez que seus termos refletiam justamente o contrário do que pensam os pesquisadores e autoridades no assunto. O Professor de Nutrição da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) Dennys Cintra chegou a registrar que o Guia incomodava porque visava esclarecer a população, tecendo comentários sobre a indústria de alimentos e sobre os interesses envolvidos na polêmica. Disponível em: <<https://www.unicamp.br/unicamp/tv/direto-na-fonte/2020/09/28/guia-alimentar-incomoda-porque-esclarece-populacao-avalia-professor>>. Acesso em 30 ago. 2021.

Diversos foram os fatores que levaram ao crescimento das vendas dos alimentos ultraprocessados nesses últimos anos: a massificação destes produtos, a capilarização dos postos de vendas, a intensa publicidade, o seu baixo-custo, a sua praticidade etc. Indubitavelmente, a falta de arcabouço regulatório que tutele efetivamente o direito humano à alimentação adequada torna o Brasil um terreno fértil para livre proliferação destes alimentos. Aliado a esse fato, o consumo destes alimentos de baixo teor nutricional, mas de menor preço, cada vez mais perto do consumidor, práticos e muito saborosos, permanece em crescimento mesmo diante do cenário de crise econômica.

Cumprido ressaltar que a alta do preço de produtos básicos à mesa do brasileiro, como o arroz e o feijão, que segundo uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) tiveram seu preço majorado em mais de 60% no último ano, ou seja, sofreu um reajuste mais de 10 vezes acima da inflação média apurada pelo IPC/FGV, que no mesmo período foi de 6,1%, fez com que o brasileiro passasse a comprar mais produtos ultraprocessados, como salsichas, macarrão instantâneo e presunto (G1, 2021).

O baixo custo destes alimentos atrelado às estratégias publicitárias que buscam a todo o tempo lhe conferir um status sentimental, “um enraizamento afetivo, rural, cultural do produto” (POULAIN, 2013, p. 47) logram êxito ao conferir aos consumidores a imagem de ‘bom objeto’. Aí reside a nocividade de um mercado altamente concentrado e de um sistema regulatório fragilizado.

2.2 A insegurança alimentar

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) remete à 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, bem como tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2010).

É interessante notar que a ideia de insegurança alimentar nos remete inicialmente ao regular e permanente acesso a alimentos para, posteriormente,

determinar que esses alimentos sejam de qualidade. Devemos, entretanto, entender a qualidade para além do debate sobre os nutrientes. A noção de Segurança Alimentar abrange o entendimento de que o acesso a alimento em quantidade e qualidade não pode comprometer outras necessidades condizentes a uma vida digna (BURITY *et al*, 2010)

Assim, pelo conceito apresentado não seria errado afirmar que pode se encontrar em situação de insegurança alimentar não somente aquele que se vê completamente privado de alimentos, mas também aquele que não possui regularmente alimentos de qualidade, ricos em nutrientes e vitaminas, e tem uma dieta rica em alimentos de baixo valor nutricional, repletos de gordura, açúcar e sódio, cujos preços são mais baratos. O que se pretende afirmar é que mesmo que determinada parcela da população tenha acesso a alimentos, mas não de qualidade, essa parcela poderia se encontrar em insegurança alimentar.

André Mayer, Professor da Universidade de Paris e ex-Presidente do Conselho Executivo da FAO, no Prefácio à 9ª edição de Geografia da Fome de Josué de Castro, bem registrou que “não é apenas quando nossa alimentação é insuficiente que estamos ameaçados. Também o estaremos se ela for mal constituída.” (CASTRO, 1984, p. 7). Para além, as consequências da má alimentação são mais profundas e amplas do que se podia imaginar, ‘influem na duração e na qualidade da própria vida, na capacidade de trabalho, no estado psicológico das populações” (CASTRO, 1984, p. 7).

Ora, pode-se afirmar que quando se fala em insegurança alimentar há, de fato, uma interligação entre a questão da fome e da obesidade, que perpassa pela concentração do mercado¹⁴. Aliás, essa constatação não é nenhuma novidade. No Prefácio à 10ª edição de Geografia da Fome de Josué de Castro, Alceu Amoroso Lima já evidenciava que “A política da primazia do recurso ao capital estrangeiro é, sem dúvida, uma das fontes desse drama da fome” (CASTRO, 1984, p.11), primazia esta que é também considerada uma das razões do aumento do número de obesos¹⁵ tanto no Brasil, como no mundo.

Paralelamente, deve ser registrado que, muitos estudos e métricas tangentes

¹⁴ Disponível em: < <https://news.un.org/pt/interview/2019/10/1689672>>. Acesso em 01 ago. 2021.

¹⁵ A expressão epidemia de obesidade vem sendo usada frequentemente na literatura médica para descrever o fenômeno.

à insegurança alimentar no Brasil, tal como a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), utilizada na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD), preconizam a escassez de alimentos e acabam por não contemplar a questão da qualidade dos alimentos¹⁶, como bem observado no trecho abaixo:

[...] apesar do detalhamento dos dados e dos avanços no esforço de explicitar a insegurança alimentar e nutricional, a utilização da escala brasileira e dos outros indicadores para detectar seus níveis não identifica o desequilíbrio e a erosão cultural da dieta e dos sistemas alimentares ou a contaminação química e genética dos alimentos como elementos de insegurança. (AZEVEDO, 2016, p. 244)

Isso mostra que não houve tanto avanço sobre o modo de se auferir, qualitativamente, a insegurança alimentar no Brasil e, principalmente, no modo de divulgar os estudos realizados. Em que pese existam no Brasil diversos métodos¹⁷ que avaliam a insegurança alimentar, todos apresentam erros de medida, embora acabem complementando uns aos outros. Por isso, as avaliações de segurança alimentar, idealmente, deveriam basear-se na aplicação conjunta de vários deles, a fim de que diversas dimensões da insegurança alimentar possam ser abarcadas no mesmo estudo ou pesquisa (PERES–ESCAMILLA, 2008).

O problema é antigo. No início da década de 70, o primeiro inquérito nacional com informações sobre o consumo alimentar e o estado nutricional dos brasileiros: o ENDEF - Estudo Nacional da Despesa Familiar demonstrou que o problema da fome estava ligado à distribuição de renda, fenômeno que não pode ser compreendido sem amparo em dados qualitativos, a fim de “captar um retrato mais profundo da realidade, porque baseado no trabalho empírico e intersubjetivo, possibilitando uma tomada de decisão mais eficaz no planejamento das políticas públicas”.

À época, o inquérito em questão utilizou “uma abordagem triangulada de métodos quantitativo, considerados hegemônico, e qualitativo”^{18 19}, cujos resultados

¹⁶ O que não desmerece o seu valor. Aqui cumpre registrar que todo o material hoje utilizado pela FAO e a escala a que a FAO utiliza sobre Segurança Alimentar foi inspirada no trabalho brasileiro. Aula inaugural do PPGANS – UERJ, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EJtat7yzmTg>>. Acesso em 17 ago. 2021.

¹⁷ De acordo com Peres–Escamilla e Segall-Corrêa (2008), os métodos comumente utilizados no Brasil são o método da *Food and Agriculture Organization* (FAO); a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF); a Avaliação do Consumo Dietético Individual; a Antropometria e a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

¹⁸ Disponível em: <http://coc.fiocruz.br/index.php/pt/todas-as-noticias/1898-pesquisa-pioneira-com-o-metodo-qualitativo-foi-censurada-pela->

dos primeiros meses de pesquisa de campo revelavam a desigualdade no país. Seus dados qualitativos traziam à lume situações de trabalhadores do campo “que comiam folhas do cafezal, famílias que ingeriam apenas casca de batata cozida, lixo, rato, carvão, sabão, miolo de xaxim, lavagem de porco e minhocas”²⁰. Detalhes não abarcados por pesquisas de cunho quantitativo, que muitas vezes se baseiam somente no número de calorias ingeridas diariamente.

Obviamente, tais resultados não foram bem recebidos pelo governo. Segundo relatos:

Nem os altos escalões dos ministérios, nem a imprensa, nem a sociedade souberam do módulo qualitativo da pesquisa. Da parte concluída, foram feitas apenas 220 cópias para ‘uso restrito’. Em 1978, o grupo do Endef como um todo foi desmontado.²¹

Esses apontamentos possibilitam nossa reflexão quanto à forma como se vem medindo a insegurança alimentar, notadamente quanto à contemplação da adequabilidade dos alimentos. Em adição, permite-nos constatar a dificuldade de se fazer pesquisas qualitativas nesse país, cruciais ao planejamento de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação adequada.

Somente através de pesquisas e estudos que se faz possível o estabelecimento das políticas que devem ser priorizadas pelo governo. Nesse diapasão, não podemos deixar de citar o Inquérito Nacional sobre Insegurança

ditadura.html?tmpl=component&print=1&page=#.YSQOAY5KiM8. Acesso em 24 ago. 2021.

¹⁹ “Os trabalhos de campo do ENDEF foram desenvolvidos entre 18 de agosto de 1974 e 11 de agosto do ano seguinte, demandando a contratação, treinamento e mobilização de um número significativo de pessoas. Um contingente de aproximadamente 1.200 pesquisadores visitou algo em torno de 70.000 domicílios em todo o Brasil, levantando informações. Dentro da metodologia diferenciada do ENDEF, os pesquisadores acompanhavam o cotidiano de uma família durante sete dias, tomando nota de dados sobre suas condições de vida. O questionário padrão era composto por 25 campos para preenchimento, através dos quais descreviam-se em detalhes aspectos diversos envolvidos no orçamento familiar. Aos hábitos alimentares era dispensada atenção especial, registrando-se informações sobre o cardápio da família durante o período observado e os custos da alimentação. Também eram efetuadas a pesagem dos alimentos em cada refeição, a mensuração dos resíduos e a avaliação de seus valores nutricionais.” In MALAVOTA, Leandro M; SANTANA, Luciana; MONTEIRO, PEDRO. *Um retrato que o Brasil desconhece: a documentação do ENDEF como fonte de informações para o historiador*. XXVII Simpósio Nacional de História. AMPUH, p.7, Natal. Disponível em: <
http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371242803_ARQUIVO_Malavota,Santana&Monteiro_2013__STVfinal_2_.pdf>. Acesso em 24 ago. 2021.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) em 2021, cujos resultados demonstram que no trimestre que antecedeu a coleta de dados:

[...] menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome, ou seja, estavam em situação de IA grave, sendo pior essa condição nos domicílios de área rural (12%). Do total de 211,7 milhões de brasileiros(as), 116,8 milhões conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar e, destes, 43,4 milhões não tinham alimentos em quantidade suficiente e 19 milhões de brasileiros(as) enfrentavam a fome. Observou-se que a IA grave no domicílio dobra nas áreas rurais do país, especialmente quando não há disponibilidade adequada de água para produção de alimentos e aos animais.

O Inquérito em questão registra o aumento da fome no Brasil em comparação aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2004, quando a insegurança alimentar moderada estava em 12% e a grave em 9,5%, atualmente em 11,5% e 9%, respectivamente. Os resultados obtidos são os piores desde então.

Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, agência da Organização das Nações Unidas que atua na erradicação da fome e combate à pobreza, o ano de 2021 alcançou o pior índice desde 2004, ano em que o país alcançou o percentual de 64,8% da população em segurança alimentar, o qual hoje se encontra na ordem de 44,8%²².

O resultado coincide com o momento de emergência-sanitária global, mas deve ser frisado que nada tem a ver com a pandemia pelo novo corona vírus. Evidentemente, a pandemia de Coronavírus somada aos altos índices de desemprego e aumento de preços de alimentos fez com que a situação se agravasse. Nesse cenário, as classes sociais de menor poder aquisitivo vêm buscando alternativas em substituição ao consumo de alimentos, cujo preço aumentou consideravelmente, substituindo, por exemplo, o consumo de “carnes por proteínas e comidas mais baratas como salsicha, linguiça, hambúrguer, pão com presunto, sopa e mingau” (G1, 2021), ou seja, priorizando, por conta dos preços

²² Disponível em: < <http://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/1392789>>. Acesso em 01 ago. 2021.

mais baixos e acessíveis, bem como em função de estratégias publicitárias voltadas ao enraizamento afetivo, rural e cultural, alimentos industrializados, processados, embutidos e congelados, em detrimentos de outros mais saudáveis.

Mesmo assim, pode-se afirmar que se houvesse uma rede efetiva de proteção da área de segurança alimentar e nutricional operando, certamente a situação de insegurança alimentar no Brasil não estaria tão grave. Pois, certamente, haveria um conjunto de políticas que daria conta deste assunto mesmo diante de uma pandemia, mesmo a situação sendo grave, mesmo exigindo mais gastos públicos. Mais uma vez, se observa que o aumento da insegurança alimentar no Brasil é fruto “da inaptidão do estado político para servir de poder equilibrante entre os interesses privados e o interesse coletivo” (CASTRO, 1984, p. 16).

Há décadas, Josué de Castro já havia demonstrado que a primazia dos interesses privados, junto à incapacidade equilibrante das instituições políticas, gerava graves impactos na alimentação do brasileiro. Somado a esses fatores, não podemos olvidar o papel da indústria alimentícia que “com o apoio do sistema econômico-industrial e da propaganda massiva, constroem e propagam valores de segurança e até de funcionalidade.” (AZEVEDO, 2016, p. 246). Resta evidente que as corporações transnacionais (GOMES, 2015) influenciam o consumidor a ponto de provocar alterações radicais nos sistemas alimentares e em sua alimentação.

Como se percebe, a questão da insegurança alimentar é complexa. E, diante dos recentes estudos acerca do impacto do consumo de alimentos ultraprocessados sobre a saúde da população, a ideia de risco já comporta a noção de insegurança ao consumidor. Ainda, é certo dizer que há uma forte associação entre a insegurança alimentar e a pobreza (HOFFMANN, 2021). Nada obstante, há pessoas não pobres que vivem em situação de insegurança alimentar, mesmo tendo recursos financeiros suficientes para comprar alimentos de qualidade²³.

2.3 A fome

²³ “[...] *people living above the poverty line can experience food insecurity.*” In *What is Food Insecurity?, Hunger and Health*. Disponível em: <https://hungerandhealth.feedingamerica.org/understand-food-insecurity/>.

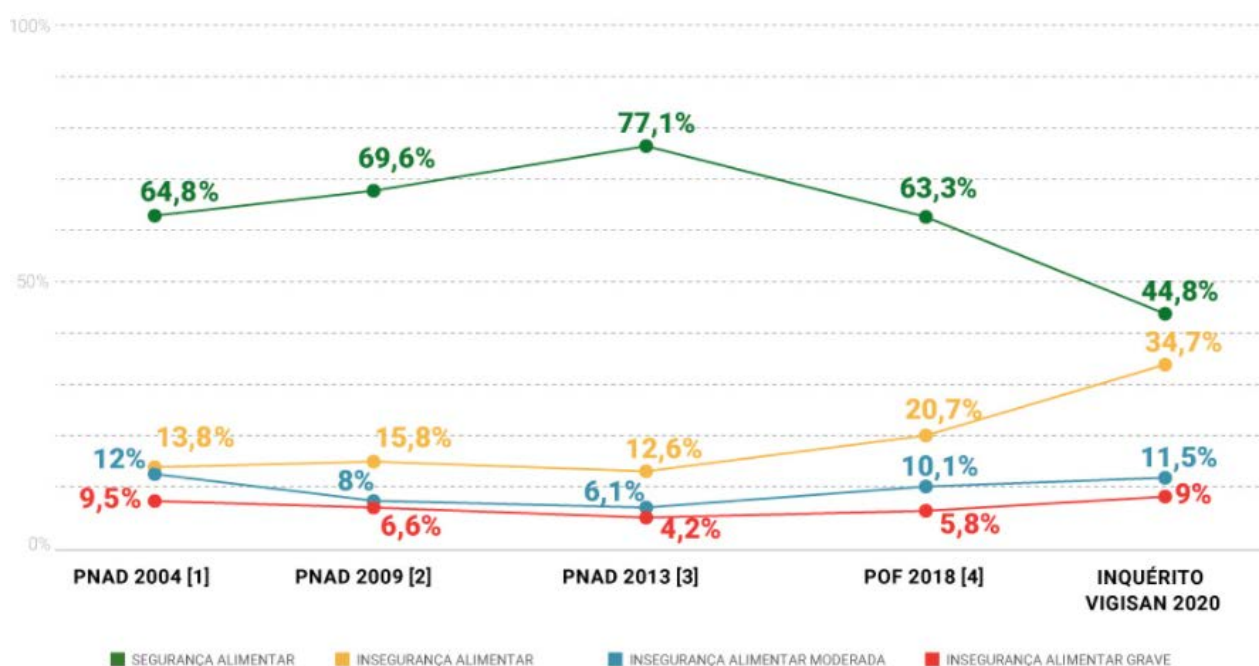
A fome é, para alguns, considerada uma doença social, uma mazela que atinge a população mais vulnerável. Como qualquer doença, seus sintomas devem ser investigados a fim de que seja possível traçar um diagnóstico e um tratamento eficaz. O que se pretende dizer é que, somente com a identificação de suas causas é possível traçar políticas públicas destinadas ao seu efetivo enfrentamento. Pela relevância do tema, é imprescindível que ele seja pauta das agendas públicas.

Um grande marco do combate à fome foi o ano de 2014, quando o Brasil saiu do mapa da fome. À época, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) concluiu que a segurança alimentar era de 65%, a qual subiu para 70% em 2009, 77% em 2013. Contudo, o nível de segurança alimentar sofreu uma queda representativa em 2017-2018, com 63% da população com segurança alimentar, voltando a patamares inferiores ao observado em 2004.

Essa queda não se deu de uma hora para a outra. A POF -Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE já vinha evidenciando o aumento da insegurança alimentar desde 2017, porém devido à alta de preços, desvalorização do Real e desmonte de Políticas Públicas essa mazela voltou a assombrar o Brasil.

A pesquisa VIGISAN- 2020 demonstrou que no ano de 2020, a insegurança alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (Rede PENSSAN, 2021), em 2021, como visto registrou um percentual de 9% de domicílios nos quais houve experiência de fome expressa pela Insegurança Alimentar grave.

Gráfico 2 – Quadro Comparativo – Olhe para a Fome



Fonte: Disponível em: <http://olheparaafome.com.br/#manifestu>. Acesso em 24 ago. 2021.

Não só no Brasil, os índices de pessoas que estão próximas a viver uma situação de fome cresceram vertiginosamente em todo mundo. Em junho de 2021, a Organização das Nações Unidas anunciou que cerca de 41 milhões de pessoas estavam próximas de viver uma situação de fome, número muito superior ao de 27 milhões apurados em 2019²⁴.

Busquemos, então, ilustrar a sensação de fome, com o auxílio de Josué de Castro (1984, p. 235-237), que a descreve da seguinte forma:

A sensação de fome não é uma sensação contínua, mas um fenômeno intermitente com exacerbações e remissões periódicas: De início, a fome provoca uma excitação nervosa anormal, uma extrema irritabilidade e principalmente uma grande exaltação dos sentidos, que se acendem num ímpeto de sensibilidade, a serviço quase que exclusivo das atividades que conduzam à obtenção de alimentos e, portanto, à satisfação do instinto mortificador da fome. Destes sentidos há um que se exalta ao extremo, alcançando uma acuidade sensorial incrível: é o sentido da visão. No faminto, enquanto tudo parece ir perecendo aos poucos em seu organismo, a visão cada vez mais se vai acendendo, vivificando-se espasmodicamente. Nesta fase desaparecem todos os outros desejos e interesses vitais e o pensamento se concentra ativamente em descobrir o alimento por

²⁴ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/06/1754392>. Acesso em 03 ago. de 2021.

quaisquer meios e à custa de quaisquer riscos. Em seguida a esta fase de exaltação, vem a fase de apatia, de tremenda depressão, de náusea e de dificuldade de concentrar-se.

Mas o que é a Fome?

É, em primeiro lugar um fenômeno quantitativo, que pode ser definido como a incapacidade de a alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo. (ABRAMOVAY, 2017)

O que tirou o Brasil do Mapa da Fome? Ao contrário do que muitos podem pensar, o Programa Bolsa Família não atuou sozinho nesse sentido. Deve ser lembrado, que houve à época um somatório de políticas públicas intersetoriais que conspiraram a favor da saída do Brasil do Mapa da Fome, que ocasionaram uma maior geração de empregos, aumento do salário mínimo, maior transparência e, assim, aumento do controle social, dentre outras.

Infelizmente, tudo isso veio abaixo²⁵.

Um fator que merece destaque, foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)²⁶, órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan)²⁷, ocorrida, por meio da Medida Provisória nº 870/2019, editada pelo Presidente da República, logo no primeiro dia de mandato, ou seja, no primeiro dia do mês de janeiro do ano de 2019²⁸.

²⁵ Apenas para fins de registro, não somente a fome voltou a ser um problema público no Brasil, como também doenças antes erradicadas como o sarampo. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-07/doencas-erradicadas-voltam-assustar-veja-os-desafios-da-vacinacao>>. Acesso em 02 mar. 2019.

²⁶ “A extinção do CONSEA, colegiado de reconhecimento, nacional e internacional, reafirma a pouca importância dada pelo Governo às ações para promoção do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas. De outro lado, ações que violam esse direito são realizadas a passos largos. Um exemplo disso é o recorde de liberação de uso de agrotóxicos, só este ano já foram liberados mais de 350 agrotóxicos. Dos produtos liberados, 38% estão nos mais altos níveis de toxicidade à saúde humana (extremamente ou altamente tóxicos).” Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/congresso-mantem-veto-a-extincao-do-consea-e-sociedade-civil-mobiliza-para-conferencia-popular-sobre-soberania-e-seguranca-alimentar/>>. Acesso em 24 de ago. 2021.

²⁷ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acessado em 02 de ago.2021.

²⁸ “A atuação do Consea foi importante na garantia de avanços significativos para população, como a inclusão da Alimentação como um direito na Constituição Federal; a aprovação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); o aperfeiçoamento da Lei de Alimentação Escolar, ao determinar que pelo menos 30% da compra de alimentos sejam da agricultura familiar; a aprovação da Política Nacional de

Em que pese, tempos depois, o CONSEA tenha ‘voltado a existir’, desta vez vinculado ao Ministério da Cidadania, ele fora completamente reconfigurado. Suas competências foram distribuídas entre diversas áreas do governo, prejudicando, em demasia o seu funcionamento e sua interlocução com os outros setores, ação imprescindível à implementação de políticas públicas de segurança alimentar²⁹.

O CONSEA era, antes disto, considerado um espaço de referência internacional no combate à pobreza e a fome e defensor do direito à alimentação adequada e saudável. Criado no ano de 1994 e desativado no ano seguinte, em 1995; em 2003, o CONSEA voltou a existir como um espaço de fomento ao controle social e participação da sociedade no que tange à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação adequada. O órgão era composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, com presidência da sociedade civil³⁰.

Em 2020 veio a Pandemia. Em 2021, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), realizou o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, cujos resultados mostram que no trimestre que antecedeu à coleta de dados, menos da metade dos domicílios brasileiros (44,8%) tinha seus(suas) moradores(as) em Segurança Alimentar. Dos demais, 55,2% que se encontravam em Insegurança Alimentar; 9% conviviam com a fome – situação de grave insegurança alimentar, situação que se agrava nos domicílios de área rural (12%).

Ora, não se trata somente de pessoas famintas e mortalidade precoce. A médio e a longo prazo, não garantir o direito humano à alimentação custa muito. Há diversos custos embutidos nessa equação. O custo da produtividade do trabalhador, que não renderá o quanto poderia no trabalho. O custo do aluno que não aprenderá

Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)” in PIERRE, Jean; BONOMO, Élido. *A Extinção do Consea Nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais*. Le Monde Diplomatique, 2019. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-extincao-do-consea-nacional-e-seu-impacto-nos-conselhos-estaduais-e-municipais/>>. Acesso em 24 de ago. 2021.

²⁹ Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57530224>>. Acesso em 30 set. 2021.

³⁰ Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/congresso-mantem-veto-a-extincao-do-consea-e-sociedade-civil-mobiliza-para-conferencia-popular-sobre-soberania-e-seguranca-alimentar/>> Acesso em 26 ago. 2021.

tanto na escola. Assim sendo, custa caro menosprezar o problema da fome. Custa caro não garantir a criação e execução de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional de forma adequada nesse país.

E, nesse contexto, quando aqui se fala em políticas públicas adequadas não estamos a tratar das políticas de cunho assistencial, que embora sejam um paliativo à fome, não logram resultados sólidos nem alcançam objetivos sociais a longo prazo, sem a realização de políticas paralelas capazes de alterar, novamente, a infraestrutura econômico-social brasileira (CASTRO, 1984).

Não existe fórmula mágica, a solução do problema é velha e conhecida:

Porque a verdade é que nada existe de específico contra a fome, nenhuma panaceia que possa curar este mal como se fosse uma doença de causa definida. A fome não é mais do que uma expressão [...] a mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico. Expressão que só desaparecerá quando for varrido do país o subdesenvolvimento econômico, com o pauperismo generalizado que este condiciona. O que é necessário por parte dos poderes públicos é condicionar o desenvolvimento e orientá-lo para fins bem definidos, dos quais nenhum se sobrepõe ao da emancipação alimentar do povo. É dirigir a nossa economia tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão. Da servidão às forças econômicas externas que durante anos procuraram entorpecer o nosso progresso social e da servidão interna à fome e à miséria que entravaram sempre o crescimento de nossa riqueza. (CASTRO, 1984, p. 291)

Resta claro que o cenário de intensa crise, vivenciada no Brasil, seja ela econômica, política e/ou sanitária, provocou o aumento de pessoas com fome no país. Mas o retrocesso maior foi sentido nos últimos dois anos, ou seja, a deterioração do quadro teve início antes da pandemia.

3 DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

3.1 Direito social fundamental à alimentação *versus* direito humano à alimentação

No ordenamento jurídico nacional o direito à alimentação é considerado um direito social fundamental e se encontra expressamente previsto no rol dos direitos sociais, no *caput* do artigo 6º da Constituição da República Federal Brasileira de 1988, em capítulo próprio (Capítulo II), no catálogo dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II). Contudo, a inclusão do direito à alimentação no rol dos direitos sociais deu-se somente em 2010, por ocasião da Emenda Constitucional nº 64, que alterou a redação do artigo 6º³¹.

Mesmo antes da inclusão expressa do direito à alimentação na Carta Magna de 1988 era possível afirmar que esse direito já era previsto constitucionalmente no ordenamento jurídico nacional. Ora, o constituinte originário considerando que os direitos fundamentais constituem uma classe variável “em processo permanente de formação, conforme avança a humanidade nos aspectos sociológico, cultural, tecnológico” (RIBEIRO, 2000, p. 101) e que sua evolução extrapolaria o rol expressamente positivado na Carta Magna de 1988, já havia preconizado através do § 2º do artigo 5º³² a existência de outros direitos fundamentais que em razão de seu conteúdo integrariam a Constituição da República Federal do Brasil de 1988, isto é, por meio do dispositivo constitucional que materializa a cláusula aberta dos direitos fundamentais.

Neste sentido, é razoável entender que o reconhecimento do direito fundamental à alimentação poderia, desde então, ser extraído como decorrência

³¹ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. CAPÍTULO II – DOS DIREITOS SOCIAIS – Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³² Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

natural à própria densificação dos direitos fundamentais à vida (art. 5º, *caput*) e à saúde (art. 6º), bem como ao direito estruturante referente à dignidade humana (art.1º,III), todos explicitamente estabelecidos na Carta Magna pelo constituinte originário.

A chamada cláusula aberta dos direitos fundamentais, prevista constitucionalmente no § 2º do artigo 5º, deixa claro, então, que o rol expressamente apresentado é meramente exemplificativo, uma vez que os direitos fundamentais são mutáveis, sujeitos a processos históricos nos quais diferentes conjunturas sociais, políticas, econômicas, ideológicas tangenciam sua origem, evolução e mutabilidade de conteúdo. O que, como será observado, também ocorre com o direito fundamental à alimentação. Pois sendo os direitos fundamentais uma expressão dos chamados, em âmbito supranacional, direitos humanos decorrem, indubitavelmente, de fenômenos sociais (BOBBIO, 2004).

Sobre o direito em tela, frisa-se que o Brasil havia ratificado, ainda em 1992, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual reconhece o direito de todas as pessoas de estarem livres da fome e obriga os Estados-partes a adotarem medidas e programas concretos para atingir este fim (ZIMMERMAN, 2007). Além da previsão contida no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foi regulamentado, em âmbito nacional, através do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992³³, o direito humano à alimentação adequada também podia ser extraído do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁴, o

³³ PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. (Promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.) ARTIGO 11: 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.

³⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Artigo 25: 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua

qual previa como direito de todos possuir um nível de vida adequado, inclusive à alimentação.

Entretanto, indubitavelmente, a inclusão expressa do direito à alimentação na Constituição da República Federal do Brasil de 1988 foi um marco de grande relevância, ao passo que lhe garantiu a normatividade almejada por um direito fundamental, fazendo com que houvesse quem afirmasse (com razoabilidade) que a aplicabilidade direta, prevista no § 1º do artigo 5º da Carta Magna, pudesse ser aqui utilizada. Ou seja, essa aplicação poderia ser realizada mesmo sem a necessidade de elaboração de norma regulamentadora pelo Poder Legislativo, pois integrante de um direito-garantia ao mínimo existencial.³⁵

O direito à alimentação é considerado um direito humano, característica que costuma portar já em sua nomenclatura. Os direitos humanos, como já registrado, traçam uma longa trajetória histórica até obterem a sua afirmação, um caminho caracterizado por lutas em defesa de novas liberdades e, no ordenamento jurídico pátrio, se constituindo como a base dos direitos sociais.

Apesar da aparente sinonímia entre as nomenclaturas “direitos humanos” e “direitos fundamentais” há, contudo, uma sensível diferença entre elas. Nesse sentido, os ditos “direitos fundamentais” são juridicamente positivados na ordem constitucional brasileira (CANOTILHO, 2003), enquanto os “direitos humanos” podem ser considerados como meras aspirações, isto é, não possuem concreção positiva (SARLET, 2008).

Pode-se afirmar que a nomenclatura “direitos humanos” diz respeito a previsões em âmbito internacional, de modo que sua recepção pela ordem jurídica pátria como direitos fundamentais lhes garante a proteção necessária, ou seja, fazem, ao menos, com que estes direitos sejam escopos a serem alcançados no plano concreto.

Sendo o direito à alimentação considerado um direito humano caracteriza-se, portanto, como universal, indivisível, inalienável e interdependente dos outros direitos humanos, pois carrega um sentido de inter-relação em sua realização, o que

vontade.

³⁵ Conforme SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 8.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 669.

se pretende dizer é que esse direito não pode ser realizado sem a existência de outros direitos humanos.

A ideia de inter-relação se compreende no sentido de o direito humano à alimentação ser indispensável à sobrevivência, desta maneira, as normativas internacionais reconhecem o “direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome” como pré-requisito para a realização de outros direitos humanos. Por sua vez, o dever constitucional de concretude do direito fundamental social à alimentação pelo Poder Público também pode ser considerado como essencial à continuidade biológica, tendo em vista que está intimamente relacionada à preservação do bem mais valioso de qualquer ser humano, que é a vida.

Como já abordado, o conteúdo do direito à alimentação carrega consigo outros importantes direitos fundamentais como o direito à vida e o direito à saúde. Mas, qualquer que seja a nomenclatura adotada, seja ela direito humano à alimentação ou direito fundamental social à alimentação, não se pode levar a ideia de uma definição restrita a um mero aspecto de sobrevivência biológica, o seu enfoque é muito mais amplo.

O direito à alimentação é assegurado, inclusive, constitucionalmente, como forma de resguardar o seu provimento de forma adequada, não se referindo, assim, a qualquer tipo de ingestão de alimentos que não venha a considerar a qualidade de vida do indivíduo e busque apenas matar a fome e perpetrar a sobrevivência ou, até mesmo, que busque somente a satisfação momentânea de desejos consumeristas.

O que se busca aqui afirmar é que o conceito de direito à alimentação, há muito, já evoluiu para não somente ser tratado como uma questão de insuficiência de disponibilidade de alimentos e/ou sua ingestão em uma quantidade apropriada, como também para incorporar o acesso universal aos alimentos, o aspecto nutricional e, ainda, questões concernentes à composição, à qualidade e ao aproveitamento biológico.

Todavia, em que pese o direito humano à alimentação já se encontre expressamente previstos na Constituição Federal, além de proclamado em âmbito internacional, ainda carece, em muitos casos, de eficácia social, ou seja, de uma “efetiva conduta acorde com a prevista pela norma” (SILVA, 2004, p. 64) e dos “efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento” (BARROSO, 1994, p. 35).

3.2 Direito humano à alimentação adequada

A origem da expressão ‘direito à alimentação adequada’ se remete ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Sua conceituação, contudo, não é tarefa fácil, já que a expressão ‘adequada’ é carregada de subjetividade e por não ser ‘estanque’ pode variar em relação ao seu meio de referência, o que significa que a constatação da adequabilidade de um alimento deve levar em consideração elementos culturais, econômicos e sociais, que cambiam de acordo com cada realidade específica.

De toda sorte, em auxílio, recorre-se no presente ao discurso de *experts* numa tentativa de definição conceitual do direito humano à alimentação adequada. Neste sentido, há que se assinalar que para o ex-Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler (*apud* NASCIMENTO et al., 2009), 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.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)³⁶, extinto pela Medida Provisória nº 870/19 e depois completamente reconfigurado, ainda é fonte das diretrizes nacionais que buscam, de alguma forma, assegurar o direito a uma alimentação adequada, consignava que a alimentação adequada e saudável seria a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local (CONSEA, 2013).

³⁶ Órgão de assessoramento à Presidência da República, que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), responsável pela formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e promoção progressiva do direito humano à alimentação adequada, por meio do controle social e participação da sociedade.

Há de se acrescentar ainda que, de acordo com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a alimentação adequada deve atenção aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados. Essa conceituação busca revelar que o modo de produção dos bens considerados como necessários e a reprodução da vida humana reflete nos corpos e perfil de saúde de determinada sociedade. Além disto, as mudanças na forma de se alimentar repercutem no quadro epidemiológico da humanidade.

Ziegler (*apud* NASCIMENTO *et al.*, 2009, p. 32) aponta que o direito humano à alimentação adequada se concretiza “quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.”. Desta forma, para a consecução do direito humano à alimentação adequada, o alimento deve reunir uma tríade de características: disponibilidade, acessibilidade e adequação.

Assim sendo, o alimento deve restar disponível a partir: 1. Do uso dos recursos naturais, sejam eles deslocados diretamente à produção alimentícia; cultivados; utilizados para a pecuária, caça, pesca ou coleta; e, 2. Da comercialização em supermercados, lojas, restaurantes e Internet. Em suma, a sua acessibilidade deve restar assegurada economicamente e fisicamente.

Renato Sérgio Maluf considera como acessibilidade o conjunto de “condições de acesso suficiente, regular e a baixo custo a alimentos básicos de qualidade” (1999, p. 61). Por fim, a adequabilidade pressupõe que o alimento atenda às necessidades nutricionais, que podem variar de acordo com a idade, gênero, saúde e condições de vida dos indivíduos. Sua adequação também enseja que o alimento seja seguro, livre de substâncias nocivas e culturalmente aceitável pela população (RANGEL, 2015, p. 101).

Nessa vereda, é importante destacar que, de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos, há duas dimensões indivisíveis do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), quais sejam: 1. O direito de estar livre da fome e da má nutrição; e, 2. O direito à alimentação adequada, propriamente dito. Obviamente, o DHAA caracteriza-se inicialmente pelo combate à fome, todavia,

porém não cabe limitá-lo somente a este ponto de vista, sob pena de negligenciar toda a sua potencialidade; já que é sabido que as necessidades alimentares ultrapassam o mero sobreviver³⁷, ou a continuidade do viver.

Observa-se que o direito humano à alimentação adequada compreende todas as pessoas, em seus mais variados aspectos sociais, culturais e econômicos, não se limitando somente àquelas que sofrem de fome e não possuem acesso à alimentação. Para mais, sua implementação abarca diversos fatores de ordem social e econômica, dependendo da realidade peculiar de cada grupo ou povo.

Sob este enfoque, observa-se, por exemplo, a população em situação de rua, grupo cuja parcela de 19% não conta nem mesmo com alimentação diariamente, segundo dados apresentados pela “Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua: acesso à alimentação”³⁸. É inegável, então, que, no tangente a essa parcela populacional, a preocupação maior não é em relação à adequação da alimentação prestada. O que se almeja, com esse raciocínio, é salientar que as realidades podem ser tão distintas que enquanto uma parcela da população inquieta-se devido à desconformidade da oferta de alimentos, outra parcela pode nem vislumbrar qualquer oferta (WOLLZ et al., 2016).

Nesse mesmo raciocínio, registra-se que, uma comunidade indígena, por exemplo, tem por hábito plantar, coletar e caçar, enquanto a comunidade urbana necessita de trabalho, renda e acesso à água. Já os portadores de necessidades alimentares especiais precisam de acesso e informação sobre os alimentos adequados às suas necessidades. Para o consumidor médio, tem-se a necessidade da ampliação da transparência das informações relativas aos alimentos de modo a possibilitar uma escolha mais segura e saudável no momento da compra.

A uma população atingida por um desastre natural (enchentes, secas etc.), por exemplo, o acesso a condições adequadas de alimentação e nutrição pode restar temporariamente inviabilizado. O que se pretende demonstrar é que, em última análise, mesmo que todos os segmentos sociais tenham, em comum, a necessidade biológica da alimentação, há reivindicações específicas para que seja

³⁷ Sobreviver não é viver, é viver de sobras.

³⁸ Dados obtidos do Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua, realizado em 2007-2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 71 municípios, sendo 23 capitais e 48 municípios com população total superior a 300 mil habitantes.

assegurado o direito à alimentação adequada a cada um destes grupos (LEÃO, 2013).

Por outro lado, não há dúvidas de que a implementação do direito humano à alimentação adequada é uma obrigação do Poder Público. Para o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2013), essa obrigação se desdobra em quatro dimensões: 1. Respeitar, isto é, “assegurar que seus órgãos ou representantes não violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada”; 2. Proteger, “agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais”; 3. Promover, “criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada”; e, 4. Prover, “prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo”.

Entretanto, o direito humano à alimentação adequada além de abarcar responsabilidades por parte do Poder Público, a quem incumbe o dever de sua implementação, também compreende outras gamas de responsabilidade solidárias, como será visto mais adiante.

3.3 A garantia de aplicabilidade imediata do direito humano à alimentação adequada e o dever constitucional de sua implementação pelo poder público

Por ser, no ordenamento jurídico pátrio, considerado um direito fundamental, ao direito humano à alimentação adequada resta assegurada, constitucionalmente, a sua aplicabilidade imediata. Tal garantia se encontra consignada no parágrafo 1º do artigo 5º da Magna Carta de 1988, o qual estabelece que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”³⁹. O que significa, nas palavras de Fábio Konder Comparato (2005, p. 77), a sua realização “pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais

³⁹ A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – pode ser considerado um exemplo de conformação do Parágrafo Primeiro do Artigo 5º.

fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente”.

Ora, cabe aqui ressaltar que partimos do entendimento que o direito social fundamental à alimentação é uma regra jurídica, diretamente aplicável, que vincula todos os órgãos do Estado. Obviamente, o direito à alimentação é aplicável até onde possa, isto é, até onde as instituições ofereçam condições para seu atendimento. Sem embargo, o Poder Judiciário, quando invocado, não pode deixar de garantir sua aplicabilidade (SILVA, 2004).

Pode-se notar que a efetividade dos direitos fundamentais se correlaciona com a atividade do Poder Público, ou melhor: dos poderes públicos, podendo se concretizar por meio da implementação de políticas públicas. Assim sendo, a garantia da realização do direito humano à alimentação adequada incumbe, *prima facie*, ao Poder Executivo e Legislativo por meio da destinação de orçamentos públicos e da implementação de políticas públicas universais que incluam progressivamente (e prioritariamente) a população vulnerável à fome e à pobreza, mas também pessoas mal nutridas por deficiências de nutrientes (anemias, hipovitaminoses e outras carências específicas) ou pelo consumo de alimentos de pouca qualidade nutricional e sanitária, como também aqueles produzidos com a utilização de agrotóxicos⁴⁰.

Sabe-se, juridicamente, que quando se fala em aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais sociais, muito comumente a Administração Pública evoca o Princípio da Reserva do Possível, como limitador de investimentos em políticas públicas, relacionando-se, geralmente, com a disponibilidade de recursos.

É de suma relevância destacar, no entanto, que a cláusula da Reserva do Possível⁴¹, de modo algum, pode servir de argumento à Administração Pública para

⁴⁰ Sobre o tema agrotóxicos, importa registrar que recentemente, em 21.05.2019, o Ministério da Agricultura liberou o uso de mais 31 agrotóxicos. Somente no ano de 2019, com novo governo brasileiro, 169 pesticidas foram aprovados – número mais alto que o total aprovado em cada ano entre 2010 e 2015. Disponível em <<https://www.nexojournal.com.br/podcast/2019/05/21/O-ritmo-acelerado-de-libera%C3%A7%C3%A3o-de-agrot%C3%B3xicos-no-Brasil>>. Acesso em 25 maio 2019.

⁴¹ A título de explanação, registramos que a origem da doutrina da reserva do possível advém de decisão proferida pela Corte Constitucional Federal da Alemanha, que buscava solucionar questões afetas ao número de vagas em algumas universidades, quando, por volta do final da década de 60, o número de candidatos a uma vaga no ensino superior era muito maior do que o número de vagas disponíveis. Assim sendo, considerando que o Artigo 12 da Lei Fundamental Alemã confere a todos os alemães o direito de escolher uma profissão, emprego e instituição para sua formação profissional, a questão foi judicializada.

Na ocasião, a Corte decidiu, evocando a reserva do possível, que as limitações impostas ao acesso à universidade não levavam ao candidato a impossibilidade definitiva de ingresso no ensino superior. Por conta disto, negou a possibilidade da criação de novas vagas. e, também, de demandas deste

frustrar e inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas constitucionalmente, como é o caso do direito humano à alimentação adequada. Entretanto, obviamente, quando invocado a decidir, ao Poder Judiciário caberá, em cada caso concreto, fazer uso de critérios que assegurem a razoabilidade e proporcionalidade⁴², asseverando sempre a exequibilidade das suas decisões.

Por fim, sobre o afastamento da reserva do possível quando da implementação dos direitos sociais fundamentais, Clemerson Clève (2011, p. 4) assim leciona:

Com efeito, aqui, não se trata, para o Estado, já de conceder o mais, mas, antes, de cumprir, ainda, com o mínimo. Ou seja, é evidente que a efetivação dos direitos sociais só ocorrerá à luz das coordenadas sociais e econômicas do espaço-tempo. Mas a reserva do possível não pode, num país como o nosso, especialmente, em relação ao mínimo existencial, ser compreendida como uma cláusula obstaculizadora, mas, antes, como uma cláusula que imponha cuidado, prudência e responsabilidade no campo da atividade judicial.

Neste diapasão, há de se sublinhar o conceito de mínimo existencial, resumidamente entendido como conjunto de bens mínimos exigíveis para que o ser humano possa ter uma vida digna, o qual merece ser trazido a lume a fim de que haja pelos entes públicos respeito ao mandamento constitucional. Cuida também destacar que o mínimo existencial se desdobra como uma das múltiplas e indissociáveis órbitas vinculadas ao Postulado da dignidade da pessoa humana (BARCELLOS, 2002).

O conceito de mínimo existencial também corrobora a proteção do núcleo essencial dos direitos sociais, que compreende a satisfação de necessidades básicas do indivíduo, tal como o direito à vida, liberdade, segurança física, alimentação, saúde, educação fundamental, moradia. Em outras palavras, a proteção do núcleo essencial dos direitos sociais abrange as prestações essenciais

gênero. Segundo Menezes (2015, p. 202), “nessa perspectiva, a reserva do possível por essa primeira decisão, devia limitar pretensões aos casos positivos dos cidadãos contra o Estado nas situações em que o indivíduo possa, racionalmente, exigir da sociedade”. Nota-se que a reserva do possível, tal como concebida, não negava somente a exequibilidade da pretensão, como também impedia o surgimento de novos pleitos, evitando que fossem requeridas providências do Estado que estivessem além do logicamente razoável.

⁴² Razoabilidade e Proporcionalidade entendidos aqui como postulados, ao passo em que não impõem a realização de fins, mas, em vez disso, estruturam a realização dos fins cuja realização é imposta pelos princípios (ÁVILA, 2005).

a uma vida digna, cuja falta ocasionaria um estado de degradação da vida humana (TORRES, 2009).

A proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais não se encontra explícita na Magna Carta de 88, mas defende-se na presente que ela resta inserida, implicitamente, nos limites materiais para uma eventual reforma à Constituição, especificamente nas denominadas “cláusulas pétreas”, constante do artigo 60, parágrafo 4º. Além disto, a proteção ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, ao compreender as necessidades indispensáveis e imprescindíveis para a existência e desenvolvimento da vida humana, tem também como embasamento o princípio da dignidade humana, constante do artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Aqui, recorreremos às lições de Luiz Roberto Barroso para registrar que “Constituição não é plataforma de partido político – onde se inscrevem aspirações remotas e sonhos diversos” (1994, p. 30-31). Dessa forma, cumpre salientar que “Não é próprio das normas jurídicas – e ipso facto, das normas constitucionais – sugerir, aconselhar, alvitrar. São elas comandos imperativos” (BARROSO, 1994, p. 31).

Assim sendo, cumpre assinalar que o presente estudo assume a referida tese, defendendo que o artigo 6º da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 não se traduz numa norma programática, devendo ser considerada como disposição de direito fundamental de eficácia direta e imediata, não se olvidando que os direitos fundamentais são direitos de satisfação progressiva, cuja realização se correlaciona à riqueza do país (CLÈVE, 2011), mas cujo núcleo essencial deve ser assegurado.

Retornando à abrangência da noção de mínimo existencial deve ser registrado o posicionamento do autor Emerson Garcia (2012, p.326), o qual, para além, alude que a ideia de mínimo existencial não corresponde somente às prestações necessárias à sobrevivência, “exige ainda um *plus*: que essas prestações assegurem o pleno desenvolvimento da personalidade individual e que ofereçam os meios necessários a uma existência digna e saudável”.

É importante frisar que a ideia de mínimo existencial deriva, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais⁴³ e visa assegurar prestações positivas originárias do Estado. A sua importância diz respeito, sobretudo, à solução dos

⁴³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. TÍTULO I - DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS - Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

problemas jurídico-sociais causados pela omissão e pela inércia do Estado em prover os direitos sociais e fundamentais consagrados pelo sistema jurídico brasileiro.

Observa-se, assim, que o conteúdo do mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à simples sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica. Ao contrário, a caracterização de seu conteúdo requer uma concepção ampla, que abranja um viver com patamares dignos, ou seja, uma vida com certa qualidade.

Paralelamente, há ainda que ser considerada a noção de vedação ao retrocesso social⁴⁴, implícito na Constituição da República Federal do Brasil, inicialmente por meio do próprio preâmbulo, como anunciação, o qual de modo claro esclarece a intenção da instituição de um Estado Democrático e Social de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais como valores supremos da sociedade brasileira. Ademais, o Título I da Carta Magna difunde os fundamentos da República Federal do Brasil, como sustentadores do sistema constitucional, em destaque a: a cidadania, a dignidade da pessoa humana, dentre outros.

Dessarte, acredita-se ser possível atribuir ao preceito constitucional consignado no artigo 5º, § 1º, o qual prevê a aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, medidas concretizadoras progressivas que promovam o direito fundamental social à alimentação adequada e em hipóteses de argumentos como a limitação de recursos financeiros, crê-se ser possível assegurar, ao menos, o mínimo existencial, em atendimento também à proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, de modo a garantir uma existência digna, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Sendo certo que há um dever constitucional fundamental de implementação do direito à alimentação, que transcende o escopo de uma mera observância, e implica, necessariamente, num comportamento positivo destinado à sua concretização na maior medida possível (ALEXY, 2008). Obviamente, a concretização dar-se-á dentro das possibilidades fáticas e jurídicas de seus titulares, podendo, o dever constitucional de implementação do direito à alimentação, ser objeto de violação à medida que deixa de ser cumprido. Assim sendo, os deveres

⁴⁴ A vedação ao retrocesso social decorre por implicitude da própria lógica sistemática da constituição e impõe a proteção das normas infraconstitucionais concretizadoras de direitos fundamentais sociais, impedindo a sua revogação sem a criação de métodos alternativos compensatórios.

fundamentais devem ser interpretados e integrados, concretizados juridicamente, nos termos e segundo os métodos dos preceitos relativos aos direitos fundamentais.

De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho (2003), os deveres fundamentais, tal como os direitos, estabelecem relações entre indivíduo e comunidade. Conforme a sua lição, não há simetria entre direitos e deveres fundamentais, vez que há deveres autônomos, em contraposição aos deveres conexos, bem como seu descumprimento não implica na perda da titularidade de direitos. Assim, não se pode entender que cada direito corresponda, necessariamente, a um dever ou vice-versa.

Apesar de a Constituição Federal brasileira ter colocado o título do seu Capítulo I como “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” não foi estabelecido um rol expresso de deveres fundamentais. Entretanto, isso não significa que não haja deveres fundamentais previstos, conforme Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2007).

Nesse sentido, Sarlet (2008) afirma a necessidade de interpretação da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 de forma a conferir-lhe a máxima efetividade dos direitos na medida do cumprimento dos deveres fundamentais, bem como por meio destes atender-se à necessária participação ativa dos cidadãos na vida pública para a construção de uma sociedade melhor.

Na efetivação dos direitos fundamentais, o Poder Público deve ainda observar o princípio da eficiência⁴⁵, expresso no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, para promover o maior bem-estar possível na melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Não obstante, cumpre nesse momento explanar o contexto sob o qual os direitos fundamentais são conformados. Seguindo o raciocínio de Canotilho (2003, p. 1263):

As normas legais conformadoras completam, precisam, concretizam ou definem o conteúdo de protecção de um direito fundamental. [...] Por vezes, designa-se como norma conformadora a norma legal que, de qualquer

⁴⁵ Ademais, deve ser ressaltado que uma eventual inobservância ao princípio administrativo da eficiência da gestão pública acaba revelando a trágica decorrência de afetar “o crescimento socioeconômico de qualquer país, que se vê atravancado pela mediocridade dos recursos humanos disponíveis e pelo excesso de burocracia do aparato estatal, passando ao largo de qualquer referencial de boa gestão administrativa” (GARCIA; ALVES, 2011, p. 65).

forma, estabelece uma disciplina jurídica incidente sobre o conteúdo de um direito fundamental.

Nota-se que a conformação dos direitos fundamentais porta também o sentido de sua concretização. Como assegura Canotilho (2003, p. 1264): “A conformação implica, em alguma medida, um pedaço de concretização”. Dessa forma, a ação conformadora do Poder Público precisa ser apta a garantir o exercício de tal direito fundamental, dando-lhe eficácia social, ou seja, efetividade através de uma mediação concretizadora.

Os direitos fundamentais, por terem sido consagrados como direitos de aplicabilidade imediata, em regra, vinculam a todos os poderes públicos. Nessa linha, tanto o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário devem proteger ativamente esses direitos. Assim, embora o texto constitucional pátrio não preveja expressamente a vinculação dos poderes aos direitos fundamentais, tendo-se em vista que os direitos fundamentais constituem vetor de realização da Dignidade Humana, a atividade da Administração Pública deve se pautar na materialização desses direitos⁴⁶.

Quanto à discricionariedade administrativa, vale registrar que ela encontra limites nos objetivos consagrados na própria Constituição de 1988. Desse modo, a discricionariedade para execução de políticas públicas tendentes a realizar direitos fundamentais cabíveis ao administrador é mínima, podendo a Administração decidir a forma pela qual as políticas serão realizadas, jamais se tais políticas serão realizadas ou não.

Corroborando a afirmação traz-se à baila a lição de Emerson Garcia (2011, p. 361):

De logo, cabe lembrar que discricionariedade não guarda similitude com arbitrariedade. Discricionário é o poder outorgado às autoridades nacionais de escolher, entre dois ou mais comportamentos possíveis, quer sejam omissivos ou comissivos, estando todos amparados pelo Direito, aquele que, *in casu*, se mostre mais adequado aos fins visados pela norma. Arbitrário, por sua vez, será o ato que resulte de uma escolha não amparada pelo Direito.

Nesse sentido, cabe ainda trazer a lume a lição de Frischeisen (2000, p. 58-

⁴⁶ A esse respeito, Sarlet recorda que a conclusão que se extrai do artigo 5º, parágrafo 1º da Constituição da República Federativa Brasileira é a que parte da premissa de que se trata de norma inequivocamente principiológica, considerando-a, portanto, uma espécie de mandado de otimização ao Poder Público.

59):

Nesse contexto constitucional, que implica também a renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização, e sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

Em suma, a primazia da Magna Carta obriga o Poder Público a realizar as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais catalogados na Constituição Federal, dentre eles: o direito humano à alimentação adequada. Sendo assim, todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) devem de alguma forma, tutelá-lo e no caso do Poder Judiciário a tutela deve ser exercida independentemente da existência de políticas públicas, considerando-se a garantia de aplicabilidade imediata destes direitos.

Sendo certo o seu dever, a tutela do direito humano à alimentação adequada pelo Poder Público, geralmente, fica adstrita a diferentes comandos, são eles: 1. Respeitar, 2. Proteger, 3. Promover e 4. Prover. (LEÃO, 2013). Para isso, o Poder Público deve: 1. Zelar pela realização permanente do direito humano à alimentação adequada, abstendo-se de adotar medidas que importem em sua restrição; 2. Assegurar, vigiar e regular que nenhuma empresa ou pessoa cause algum tipo de privação ou insegurança alimentar, necessariamente, investigando e sancionando os responsáveis caso haja; 3. Desenvolver programas e políticas com vistas à obtenção adequada e digna de alimentação, divulgação de informações e orientações; e 4. Prover o direito humano à alimentação adequada a pessoas que se encontram sem condições de insegurança alimentar e nutricional, fome e má-nutrição, por circunstâncias alheias a sua vontade.

O não cumprimento do dever constitucional fundamental de tutela do direito humano à alimentação adequada, além de poder configurar um retrocesso social, importando em responsabilidade dos poderes públicos, gera o direito à exigibilidade, em todas as instâncias, de seus titulares. Isto é, o direito de pleitear o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do direito humano à alimentação adequada.

3.4 A judicialização da questão

Sendo um direito humano e portando na condição de direito fundamental social a garantia de aplicabilidade imediata, o direito à alimentação é um direito exigível também em face do Poder Judiciário. Nunca é demais destacar que até a sua introdução formal no texto constitucional havia discussão sobre a sua exigibilidade, porém a inserção do direito à alimentação no *caput* do artigo 6º da Constituição da República Federal do Brasil de 1988, materializou a existência de obrigações do Poder Público e responsabilidades de diversos atores sociais quanto a sua concreção e promoção (RANGEL, 2015, p.102).

Ao encontro das lições de Barroso (1994, p. 42) “[...] direito é direito e, ao ângulo subjetivo, ele designa uma específica posição jurídica. Não pode o Poder Judiciário negar-lhe a tutela, quando requerida, sob o fundamento de ser um direito não exigível”. Deste modo, sobre a possibilidade de judicialização da questão para que, na omissão dos demais poderes, o Poder Judiciário venha a garantir a efetividade do direito humano à alimentação, impende destacar que isso não é novidade.

Há vários exemplos jurisprudenciais nos quais somente através do provimento jurisdicional⁴⁷. foi possível obrigar o Poder Executivo a fornecer

⁴⁷ Exerce importante papel nesse cenário, como guardião da tutela coletiva do direito humano à alimentação adequada no ordenamento jurídico nacional, o Ministério Público, cujas atribuições transcreve-se a seguir: “Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º- São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. § 2º- Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e de títulos; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. § 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

alimentações especiais e essenciais a pessoas enfermas, por exemplo, como é o caso do Recurso Especial nº 900.487/RS⁴⁸. Entretanto, muitos destes casos ainda guardam correlação com tutelas judiciais que resguardam o direito à saúde. Grande parte deles provém de demandas individuais, de pessoas que por alguma questão peculiar e motivos de saúde necessitam de alimentação especial, como também é comum nos casos em que se faz necessário ingressar em Juízo para obter tratamentos/ internações médicas e/ou medicamentos.

Não obstante, dentro do escopo do presente estudo se encontra o papel

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I- promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV- promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V- defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII- exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX- exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. § 1º- A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. § 2ºAs funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 4ºAplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).”.

⁴⁸ RECURSO ESPECIAL - FAZENDA PÚBLICA - FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS - CRIANÇA - LEITE ESPECIAL COM PRESCRIÇÃO MÉDICA - BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS - CABIMENTO - ART. 461, § 5º DO CPC - PRECEDENTES. 1. Preliminarmente, o recurso especial deve ser conhecido pela alínea "a", uma vez que a matéria federal restou prequestionada. O mesmo não ocorre com a alínea "c", pois o recorrente não realizou o necessário cotejo analítico, bem como não apresentou, adequadamente, o dissídio jurisprudencial. 2. A hipótese dos autos cuida da possibilidade de bloqueio de verbas públicas do Estado do Rio Grande do Sul pelo não-cumprimento da obrigação de fornecer medicamentos a criança que necessita de leite especial, por prescrição médica. 3. A negativa de fornecimento de um medicamento de uso imprescindível ou, no caso, de leite especial de que a criança necessita, cuja ausência gera risco à vida ou grave risco à saúde, é ato que, per si, viola a Constituição Federal, pois vida e a saúde são bens jurídicos constitucionalmente tutelados em primeiro plano. 4. A decisão que determina o fornecimento de medicamento não está sujeita ao mérito administrativo, ou seja, conveniência e oportunidade de execução de gastos públicos, mas de verdadeira observância da legalidade. 5. O bloqueio da conta bancária da Fazenda Pública possui características semelhantes ao seqüestro e encontra respaldo no art. 461, § 5º, do CPC, pois trata-se não de norma taxativa, mas exemplificativa, autorizando o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, a determinar as medidas assecuratórias para o cumprimento da tutela específica. Precedentes da Primeira Seção. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

exercido pelas empresas transnacionais de alimentos e sua eventual responsabilização face à obstrução da aplicabilidade imediata do direito humano à alimentação adequada. Por isso, nesse ponto, no estudo da judicialização do tema, há que ser esclarecido que esta, quiçá, poderia ocorrer também face às Cortes Internacionais de Direitos Humanos. Tal situação iria ao encontro do preconizado pelo trabalho realizado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito das Organizações Unidas, o qual em seu Comentário Geral nº 12 sobre o direito humano à alimentação adequada tratou, especificamente, da exigibilidade deste direito.

A previsão de sua exigibilidade consta do parágrafo 32 do referido Comentário, cuja redação prevê que:

Qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de violação do direito humano à alimentação adequada deveria ter acesso a efetivos remédios judiciais ou de outra natureza tanto em nível internacional quanto nacional. Todas as vítimas de tais violações têm direito a reparações adequadas, as quais podem ter forma de restituição, compensação, satisfação ou garantia de não-repetição.

No caso brasileiro, como visto, por vivermos num Estado Democrático de Direito, a exigência deste direito frente ao Poder Judiciário é, apesar de não muito usual, também prevista. Para muito além, já foi visto neste estudo que há uma imposição constitucional de tutela também pelo Judiciário do direito à alimentação. Na prática, a implementação do direito humano à alimentação 'adequada' não vem sendo exigida perante este Poder. Talvez por desconhecimento jurídico, ou mais, no referente às violações ao direito humano à alimentação adequada nesta pesquisa estudadas, já se sabe que muitas pessoas ainda não têm o condão de assimilar como seus direitos vêm sendo desrespeitados.

Em contrapartida, há ainda deficiência em relação à formulação de políticas públicas que tutelem o direito humano à alimentação adequada. As políticas públicas mais antigas foram, em sua maioria, consolidadas em princípios assistencialistas e paternalistas⁴⁹, que embora sejam importantes não alcançam o resultado necessário. Mais recentemente, vem sendo constatada uma singela mudança neste sentido, que ocorre muito mais em função do impacto das ferramentas tecnológicas

⁴⁹ Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/exigibilidade_direito_humano_alimentacao_adequada.pdf>. Acesso em 17 mar. 2019.

e disseminação de informações que estimulam o controle social do que em razão de qualquer bandeira partidária.

No entanto, a responsabilização dos agentes públicos pela não oferta ou má qualidade das políticas ainda é praticamente inexistente. Em pesquisa jurisprudencial, foram vislumbradas algumas hipóteses nas quais o Poder Judiciário, com base na dignidade da pessoa humana, que se constitui fundamento do Estado Democrático de Direito, zelou pela efetivação do direito social fundamental à alimentação em ocasião nas quais o ente federativo quedou-se inerte quanto ao seu dever constitucional de implementá-lo⁵⁰ ou efetivou direitos fundamentais com base no entendimento do Supremo Tribunal Federal de que “é possível ao Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Executivo a implementação de políticas públicas para a garantia de direitos constitucionalmente assegurados, sem que isso implique ofensa ao Princípio da Separação de Poderes. ADPF N°45 MC”⁵¹.

Como bem assinalado por Clèmerson Merlin Clève (2011, p. 1), “[...] a atuação do juiz nesse campo é particularmente complexa. É que os direitos sociais realizam-se através de prestações do poder público, prestações que pressupõem a existência de um orçamento e de dotações específicas”. Assim, cumpre anotar que muitas vezes, o grau de eficácia de uma decisão dessa natureza resta comprometido, já que o Poder Judiciário somente poderia obrigar o Poder Executivo a executar a política pública se essa já houvesse sido definida pelo Poder Legislativo. Nesse caso, sabemos que o Poder Judiciário apenas apontaria a mora.

Em paralelo, há que ser destacado que, inobstante o poder exercido pelas empresas transnacionais de alimentos, a sua responsabilização por violações a direitos humanos ainda é incipiente. De toda sorte, a busca pela tutela do direito humano à alimentação adequada e os seus mecanismos de exigibilidade não devem restar associados ao conceito de justiciabilidade, ou seja, da possibilidade de pleitear direitos junto ao Poder Judiciário, haja vista que a tutela do direito à alimentação adequada recai sobre todo o Poder Público. Além disto, a Promoção da Justiça Social, um dos fundamentos da República Federativa Brasileiro, consignado no artigo 3º da Carta Magna de 1988, recai em todos os Poderes constituídos, seja

⁵⁰ Proc. Nº. 0009632-84.2019.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO - Des(a). MÔNICA MARIA COSTA DI PIERO - Julgamento: 25/04/2019 - OITAVA CÂMARA CÍVEL. TJRJ.

⁵¹ Proc. Nº. 0085169-64.2011.8.19.0001 – APELAÇÃO- Des(a). MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA - Julgamento: 10/03/2016 - QUARTA CÂMARA CÍVEL. TJRJ.

ele o Executivo, o Legislativo ou o Judiciário.

Ademais, a promoção da justiça social não se associa apenas aos valores sociais, mas também àqueles que regulam a ordem econômica, isto é, aos preceitos da ordem social e da ordem econômica, servindo de fundamento também para regulação político-econômica do direito humano à alimentação adequada por parte do Poder Público.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA REGULATÓRIO ALIMENTÍCIO BRASILEIRO

4.1 Políticas públicas

Uma das formas de implementar os direitos fundamentais é por meio de políticas públicas.

Embora Thomas Dye (2017, p. 333) desencoraje a discussão acadêmica sobre a definição de políticas públicas, dizendo simplesmente que política pública “é tudo aquilo que o governo decide fazer ou decide não fazer”, deixando claro que o ‘não fazer’ é também uma escolha, passaremos por outras definições, antes de adentrar no tema.

Assim sendo, para Lassweel (1936/1958), políticas públicas são as decisões ou análises que buscam responder ‘quem ganha o quê, por quê e que diferença faz’. Para Muller e Surel (2002, p. 11), as políticas públicas são o “processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos.”

Jenkins (apud LOCKEN, 2014, p. 18) define política pública como sendo:

O conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, que se refere à seleção de objetivos e dos meios necessários para lográ-los, numa situação especificada em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance efetivo desses atores.

De fato, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 5). Todavia, na concepção mais tradicional de políticas públicas há sempre um papel central do governo⁵² quanto à formulação e implementação. E, sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito, uma política pública deve contar com exercício participativo da sociedade no controle das

⁵² O governo é, nesse sentido: “a instância máxima de administração executiva, cuja atribuição principal é direcionar políticas públicas e regular a sociedade politicamente.” in SILVA, A. G. F. S.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. *A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2017, p. 31.

ações do governo. O acesso democrático nesse viés, seria uma forma de direcionar as políticas públicas como instrumento de promoção do bem-estar coletivo.

Observa-se, que as políticas públicas constituem um processo dinâmico, que resulta de decisões inter-relacionadas. Deste modo, não cabe somente aos governantes a decisão de fazê-las ou não, mas a limitação de suas habilidades pode constranger as opções, ou ainda, contribuir para o seu sucesso ou fracasso.

Nesse contexto, a criação de uma política pública parte do pressuposto da identificação de um problema público⁵³ sobre o qual o Estado irá intervir. Isto é, os atores envolvidos percebem o problema, visualizam as soluções e definem as suas propostas de ação. Sendo certo que, os atores estabelecem políticas e influenciam o ciclo de políticas públicas.

Dessa forma, um problema público quando relevante deve entrar na agenda. Segundo Cobb e Elder (1983) existem três condições para que um problema entre na agenda pública: Atenção - diferentes pessoas devem ver a gravidade da situação; Resolutividade - a solução deve ser necessária e factível; e, Competência - deve tocar em reponsabilidades políticas. A agenda política se encontra sempre sob constante pressão de diferentes agentes, o que faz com que nem todos os temas sejam contemplados na agenda institucional, ou seja, virem uma pauta que o poder público decide enfrentar.

Obviamente, a formulação de uma política pública que tutela o direito à alimentação depende, inicialmente, da identificação dos problemas e do provisionamento de soluções para estes, mas, substancialmente, de iniciativas a serem sancionadas pelo governo⁵⁴. Lembra-se que caberá sempre aos governantes a escolha entre fazer ou não fazer. Sendo certo, que "abster-se" é também uma escolha que importa em consequências (BILHIM, 2016).

Ao encarar a situação acima, com o apoio do pensamento jusfilosófico, pode-se recorrer aos ensinamentos de Jean Paul Sartre (1973, p. 23), que afirma que "A escolha é possível num sentido, mas o que não é possível é não escolher". Desta forma, a própria escolha em não escolher já retrata, por si só, uma escolha. Assim, o

⁵³ Pode haver um problema que não seja público, caberá ao analista de políticas públicas descobrir se ele é ou não público.

⁵⁴ "Identifying problems (however imperfectly) and matching solutions to them [...] involves articulating policy goal through policy deliberations and discourses and using policy tools in an attempt to attain those goals." in HOWLETT, M., Ramesh, M., & Perl, A. *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Toronto: Oxford University Press, 1995, p. 4.

homem é condenado a escolher e carrega o peso de suas escolhas, tanto num sentido individual quanto coletivo, à medida que suas escolhas podem conduzir os rumos da sociedade. E é a liberdade que, para Sartre, justifica a condição de existência humana. Por isso, o filósofo afirma que há uma condenação à liberdade, já que não há outra escolha que não seja a de exercê-la.

No caso do direito à alimentação, há uma teia de atores sociais envolvidos na temática e a criação de políticas públicas específicas que materializam a atividade do Poder Público em sua garantia, respeito e promoção. Nada obstante, por mais que o Estado e as organizações internacionais que com ele se relacionam possuam papel coadjuvante na expansão do capital além das fronteiras (BUCCI, 2013), aos governantes ainda é reservada a legitimidade no processo de formulação de políticas públicas, quer dizer, somente a eles cabe, conscientemente, essas decisões.

Com efeito, a existência de políticas públicas que promovam ou protejam o direito humano à alimentação pode trazer impactos positivos na qualidade de vida dos brasileiros. Segundo Santos (2008, p. 251):

É, de facto, uma evidência que os comportamentos individuais são largamente influenciados pelas múltiplas políticas públicas com as quais somos permanentemente confrontados – da política alimentar à política de tempos livres, da política de saúde à política de gestão de território, da política ambiental à política de emprego, da política agrícola à política cultural. Bem se pode, pois, dizer que as políticas públicas constituem uma parte significativa do ambiente em que vivemos.

Assim, partindo-se do pressuposto que a implementação do direito social fundamental à alimentação requer a formulação de políticas públicas, atentando-se para o cenário de um mercado alimentício extremamente concentrado e suas implicações para a saúde dos brasileiros, é crucial que a questão esteja presente na agenda política a fim de que entrem, de fato, para a agenda institucional– Agenda-setting – considerando, desde já, que o acesso à agenda política se dá de modo assimétrico, isto é, as elites econômicas, sociais e políticas possuem mais facilidade em incluir ou excluir determinados assuntos, funcionando como uma espécie de filtro dos temas relevantes.

Nesse diapasão, para Jaime *et al.* (2018):

As pautas prioritárias incluem: ampliação do acesso e da qualidade da

atenção em saúde na perspectiva da integralidade do cuidado e que considerem a apreensão ampliada das reais necessidades de saúde e nutrição das pessoas; promoção de transformações no sistema alimentar para práticas alimentares saudáveis e sustentáveis; promoção de ações de educação e também de regulação e controle de alimentos (tais como a regulação da publicidade e da rotulagem de alimentos e o controle de níveis críticos de nutrientes como o sódio em alimentos industrializados); consolidação de modelos de governança intersetoriais e participativos voltados à transformação do sistema alimentar e à promoção da saúde e da SAN; avanço na integração de políticas sociais, chegando a públicos específicos com necessidades diferenciadas; e, por fim, a busca por políticas de garantia de direitos e acesso à alimentação saudável e sustentável em territórios vulneráveis, como os desertos alimentares.

É importante sublinhar que, a formulação de políticas públicas destinadas à promoção do direito à alimentação enseja cuidados, tanto no que diz respeito à obesidade, que ainda vem sendo tratada como doença e nessa linha proliferam discursos obesogênicos que imprimem uma responsabilidade individual às pessoas com excesso de peso e/ou obesas⁵⁵; como no que diz respeito à insegurança alimentar grave, ou seja, a fome, tema tão complexo, que ainda enseja tantas discussões que comportam, como já destacado, em primazia, políticas de cunho assistencialistas, imediatistas⁵⁶, que não logram êxito e resolutividade.

Ainda, sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN), cumpre frisar que a sua entrada na agenda governamental sempre foi influenciada por diversos atores e variados interesses. Somente a partir da primeira década do ano 2000, o tema segurança alimentar passou a ter mais relevo na agenda de governo, em comparação aos anos anteriores. Foi quando o governo federal elaborou uma série de políticas públicas voltadas à transferência direta de renda à população extremamente pobre, como por exemplo: a Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde (MS), que visava ao atendimento de crianças menores de 6 anos e gestantes

⁵⁵ Certo é dizer que “[...] a caracterização da obesidade como fenômeno epidêmico favorece a proliferação de discursos disciplinadores que comportam amiudadamente uma censura social e um pendor moralista. Vistos como corpos subjugados aos sentidos, os corpos obesos correspondem frequentemente a uma ausência de rigor, disciplina e racionalidade, ou seja, a características pouco compagináveis com uma visão do corpo como entidade produtiva.” in CALADO, V. H. (2014). *Políticas públicas de nutrição e direito de opção de regime alimentar*. Martins, M. I., Marques, A. P. (Eds.), Trabalho em Saúde, Desigualdades e políticas públicas. (pp. 219-230). Braga / Rio de Janeiro: CICS/ ENSP/ FIOCRUZ, p. 223.

⁵⁶ Como exemplo Pessanha registra a Ação da Cidadania, que buscou sensibilizar a sociedade para o problema incentivando a criação em todo o país de comitês de solidariedade, organizados por setores da sociedade organizada, tais como sindicatos, universidades, igrejas, organizações não governamentais etc. Os comitês buscavam soluções imediatas para os que passam fome na campanha "A fome não pode esperar", lançada oficialmente em 23 de junho de 1993 (I Conferência Nacional:1995) (PESSANHA, 2002).

de baixa renda; o Vale Gás, do Ministério de Minas e Energia (MME), e a Bolsa Escola, do Ministério da Educação (MEC).

No início do ano de 2003 foi lançado o Fome Zero, programa que propunha a articulação interministerial de ações de curto, médio e longo prazo, voltadas à garantia da segurança alimentar e ao combate à pobreza. Ao fim do mesmo ano foi lançado o Programa de Transferência Direta de Renda com Condiionalidades, conhecido como Programa Bolsa Família (PBF), destinado às famílias em situação de pobreza ou de pobreza extrema, que se tornou o principal programa destinado ao combate à fome e à miséria no Brasil. Esse programa passou a englobar todos os programas de transferência de renda em curso até então, como os supracitados: Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

Em relação à obesidade, cabe destacar que, à guisa de políticas públicas a questão foi originalmente vinculada ao setor saúde. Somente há pouco tempo, o tema ganhou novo direcionamento, com a edição da Lei Orgânica de Segurança Alimentar Nutricional (LOSAN) – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), objetivou assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), por meio da articulação e promoção da gestão intersetorial das políticas públicas, em âmbito federal, estadual e municipal, representou a síntese de um esforço coletivo e suprapartidário da luta nacional contra a fome, à pobreza e em defesa do direito humano à alimentação adequada.

A análise da situação de segurança alimentar e nutricional do país, pautado pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e pela soberania alimentar que passou a ser uma pauta do governo à época, surgiu, logo após a criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Mas remanescia a necessidade de criar um sistema de monitoramento, que pudesse servir de instrumento de avaliação continuada da evolução dos indicadores de segurança alimentar e nutricional, da realização progressiva deste direito e das políticas públicas concernentes à temática, bem como do próprio desempenho do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Com isso, no ano de 2010, houve o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, o qual regulamentou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), e, entre outras disposições, instituiu o processo de monitoramento e

avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o fito de identificar os grupos populacionais mais vulneráveis à violação do direito humano à alimentação adequada, consolidando dados sobre desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero (CONSEA, 2010).

Foi a partir da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que a segurança alimentar e nutricional, em nível nacional, passou a englobar a ampliação de condições de acesso aos alimentos por meio da produção, do processamento, da industrialização, da comercialização, compreendendo a água, bem como a geração de emprego e redistribuição de renda (RANGEL, 2015). Esta Lei abrangeu ainda a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, além do seu aproveitamento, incentivando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica, cultural e racial do povo brasileiro.

Com isso, o setor saúde, que priorizava propostas individuais, passou a interagir conjuntamente com as ações do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), o qual aborda a obesidade de modo mais abrangente, tratando de suas complexidades e estabelecendo um liame com os processos de produção, abastecimento, comercialização, acesso e consumo dos alimentos.

Essa linha reforça a agenda única da nutrição e se contrapõe às terapias meramente medicamentosas, indo, assim, de encontro aos interesses das indústrias de alimentos. Sem embargo, ainda resta a necessidade de implementação de políticas regulatórias e fiscais aptas a conformar o direito humano à alimentação adequada e, dessa forma, transformar a realidade ambiental e a contribuir para uma vida mais saudável.

Conquanto haja um sistema regulatório no Brasil dedicado a questão dos alimentos, as medidas ainda são incipientes e não produzem a eficácia esperada. Todavia, em que pese a sua incipiência, vale, na sequência, compreender como funciona o sistema regulatório alimentício brasileiro.

4.1.1 Políticas distributivas

Segundo a tipologia de Lowi (1964), existem quatro tipos de políticas públicas.

São elas: as políticas regulatórias; as políticas distributivas; as políticas redistributivas e as políticas constitutivas. Interessa-nos, nos estudos sobre as políticas brasileiras de Alimentação e Nutrição, as duas primeiras: as políticas regulatórias e as políticas distributivas. Estudaremos as políticas regulatórias quando o objeto for o excesso de peso e a obesidade. Já as políticas distributivas serão estudadas em relação à insegurança alimentar grave, ou seja, a fome.

Uma política é classificada como política distributiva quando transfere diretamente recursos a grupos específicos da sociedade, geralmente os grupos mais vulneráveis. Muitas das políticas brasileiras de combate e erradicação da fome, como o caso do Programa Bolsa Família, podem ser consideradas como políticas pública distributivas. Tais políticas partem do pressuposto de que alguns problemas, como o da fome, são considerados de última grandeza e, por isso, responsabilidade de todos.

Dessa maneira, quando caracterizada como distributiva uma política pública tem o condão de gerar benefícios para um determinado grupo de atores. Recaindo seus custos sobre toda a sociedade, mesmo sobre a parcela não beneficiada diretamente por aquela política específica, seguindo, assim, o fundamento de justiça social, que permeia o estudo de John Rawls, pela qual o sistema político e econômico, base da sociedade, deve ser organizado para propiciar justiça social.

Lowi (1966) ainda considera como critério para a classificação de políticas públicas, o seu impacto na sociedade (o número de pessoas que podem ser atingidas por ela) e o local onde se desenvolvem as discussões afetas aos conflitos ocasionados pelas políticas. Logo, salienta que as políticas distributivas se dão mediante um baixo nível de conflito, isto é, em arenas pouco conflituosas, uma vez que o problema público que ela se dedica a atacar pode ser considerado um dilema de ação coletiva.

Em suma, as políticas públicas distributivas têm beneficiários específicos. E como são facilmente multiplicáveis podem atender vários interesses diversos ao mesmo tempo. Por isso, são consideradas pouco conflituosas. Portanto, as políticas públicas distributivas caracterizam-se “pela facilidade com que os recursos podem ser desagregados e repartidos em pequenas unidades, independentes umas das outras e livres da regra geral” (LOWI, 1992, p. 101-103). É também chamada de

“pork barrel”⁵⁷ ou “log-rolling”⁵⁸.

As políticas distributivas costumam ser utilizadas como estratégias governamentais de sustentação ou até expansão de bases eleitorais. Em comum, as políticas distributivas e as políticas regulatórias têm o fato de seus processos decisórios se desenrolarem fundamentalmente no Congresso.

4.1.2 Políticas regulatórias

Interessa-nos nesse momento, as políticas regulatórias, que surgem no Brasil a partir da evolução do Estado planejador desenvolvimentista para o Estado regulador. A datar dos processos de privatização de empresas e de delegação de serviços públicos à iniciativa privada ocorrida na década de 90⁵⁹ ⁶⁰. A atuação do Estado passou a ser indireta nesses setores da economia, o que reclamou o fortalecimento da regulação dos setores desestatizados.

A proposta de regulação por meio de agências reguladoras independentes redefiniu os canais de circulação de poder político, antes limitados aos gabinetes dos representantes do Poder Executivo e Legislativo, para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos, como o da Alimentação, com a participação da

⁵⁷ Assim definida pelo Dicionário Collins da língua inglesa: “*If you say that someone is using pork barrel politics, you mean that they are spending a lot of government money on a local project in order to win the votes of the people who live in that area.*”. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/pork-barrel>>. Acesso em 30 ago. 2021.

⁵⁸ Dessa forma definida pelo Dicionário Collins da língua inglesa: “*If you accuse politicians of log-rolling, you mean that they make private agreements with each other, so that, for example, they give each other help or vote for each other's bills.*”. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/log-rolling>>. Acesso em 30 ago. 2021.

⁵⁹ A respeito disto, Paulo Todescan Lessa Mattos registra que “[...] a reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta no plano técnico-econômico à crise fiscal do Estado, mas resultado de um claro movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal, tendo por base um movimento intelectual de interpretação do Brasil posto em prática a partir das eleições de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República.” in MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A formação do Estado Regulador*. Novos Estudos – CEBRAP, 2006.

⁶⁰ Na década de 90, houve importantes mudanças legislativas, dentre as quais registramos o advento do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90); da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884/94), além de outros diplomas legais que, especificamente compuseram o quadro normativo da chamada reforma regulatória, como a Lei de Concessão de Serviços Públicos (Lei nº 8.987/95); a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/ 99); a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/ 97); a Lei nº 9.427/96, que criou a Agência Nacional de Energia Elétrica; a Lei nº 9.478/97, que criou a Agência Nacional do Petróleo; e a Lei nº 9.782/ 99, que criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

sociedade civil. De fato:

[...] criou-se um novo lócus de circulação de poder político, redefinindo as relações internas ao Poder Executivo na regulação de setores da economia brasileira e as condições de barganha política entre este e o Legislativo. Ao mesmo tempo, as agências se transformaram em uma nova arena política de participação de atores da “sociedade civil” na elaboração do conteúdo da regulação. (MATTOS, 2006, p. 151)

O papel central da regulação é buscar reproduzir as condições de competição, a fim de “que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com a qualidade e os níveis de preços que obteriam em um ambiente competitivo. A ação regulatória costuma se concentrar em três pontos: preços, qualidade e condições de entrada e saída” (SALGADO, 2003, p 3).

Cass R. Sustein registra que o termo ‘regulação’ é amplo e indefinido. O autor utiliza o termo em sua obra *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State* em referência principalmente:

[...] to legal controls (authorized by legislatures and implemented by executive officials) that limit or authorize public or private conduct in order to promote some social goal. That goal might be worker safety, cleaner air, increased homeland security, reduction of food-borne illness, nondiscrimination on the basis of disability or sexual orientation, greater privacy, better control of national borders, or a reduced risk of a financial crisis. (2014, p. 3)

Sustein sustenta que a regulação inclui algumas das mais importantes ações que um governo pode tomar, aquelas que, certamente, afetam a vida das pessoas em todos os dias do ano. Nesse diapasão, a insuficiência de políticas regulatórias pode ser um problema, custando vidas e dinheiro. Por outro lado, a regulação em excesso também pode ser um problema sério, com o condão de colocar em risco o crescimento econômico e a criação de empregos⁶¹. Vê-se, dessa maneira, a complexidade, da atividade regulatória, razão pela qual deve-se desenvolver, a todo o tempo, ferramentas para sua avaliação.

Posto isto, quanto à regulação do Setor de Alimentos, cabe destacar que ela compreende a elaboração de regras para “a rotulagem e composição de alimentos processados, divulgação e propaganda de alimentos e manutenção da qualidade em

⁶¹ O autor (SUSTEIN, 2014, p.4) registra o seguinte exemplo: “*If a nation takes expensive steps to reduce air pollution, it may protect public health, but it may also increase the price of energy. Significant increases in energy prices can create real hardship, especially for poor people.*”

todas as etapas da cadeia produtiva e nos locais de consumo” (MAGALHAES, 2017, p. 120). Mais recentemente, a pauta do desenvolvimento sustentável também vem fazendo parte da discussão, considerando as evidências sobre as consequências danosas do processo de produção e distribuição de alimentos no meio ambiente

No Brasil, a regulação de alimentos é realizada por meio de uma agência regulatória: a Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA)⁶², criada pela Lei 9.782, que foi promulgada em 26 de janeiro de 1999 e definiu a sua estrutura organizacional, modelo de gestão, cargos, funções, patrimônios e receitas⁶³.

A ANVISA foi arquitetada para o controle sanitário da produção e da comercialização de produtos e serviços que geram impactos na saúde das pessoas (alimentos, medicamentos, produtos de limpeza, cosméticos e hemoderivados). Cabe também à Agência a vigilância sanitária de aeroportos, portos e fronteiras, bem como o monitoramento e regulação, dentre outros, do mercado de medicamentos e vacinas.

As agências reguladoras são entes públicos criados em atenção aos princípios constitucionais da livre iniciativa, livre concorrência e defesa do consumidor. De acordo com Pires e Goldstein (2001, p. 6), as agências regulatórias têm por função “melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório”, bem como “reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros”, desempenham, assim, um papel indispensável na manutenção de mercados saudáveis, demonstrando, de certa maneira, que o mercado não é capaz de se autorregular.

À época da criação da Agência de Vigilância Sanitária (ANVISA) houve, no Brasil, uma série de reformas administrativas e econômicas sobre o papel do Estado, as quais desencadearam num novo desenho institucional composto pelas agências reguladoras, que, em tese, restariam independentes de pressões e interesses externos. Embora, hoje observa-se uma grande intromissão do setor privado em sua atuação, momento também no qual há uma visível diminuição da participação da sociedade civil em suas atividades (O JOIO E O TRIGO, 2020). Sem

⁶² Deve ser dito, entretanto, que, em verdade, o Brasil não possui um modelo único de Estado regulador, coexistem vários modelos com o intuito de corrigir as falhas do mercado e estimular a concorrência: Agências Reguladoras independentes; Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); Secretarias do Ministério da Fazenda etc. (MATTOS, 2006).

⁶³ Disponível em: < <https://www.anvisa.gov.br/servicosaude/avalia/antecedentes.htm>>. Acesso em 27 ago. 2021.

dúvida alguma, é difícil compreender o grau de autonomia das agências frente ao poder das grandes corporações transnacionais do setor privado e frente a outros órgãos do setor público.

Como já ressaltado, as agências reguladoras desempenham a dupla função de estruturar mercados e de estabelecer regras destinadas a sua atuação, que deve ser pautada pelo princípio da livre concorrência. O seu escopo de competências é complexo, as agências regulatórias brasileiras apresentam competências de cunho executivo (concessão e fiscalização), legislativo (criação de regras e procedimentos com força normativa em sua jurisdição) e judiciário (julgamentos, imposição de penalidades, interpretação de contratos e obrigações).

Nesse contexto, a ANVISA, tal como outras agências regulatórias como a Agência Nacional das Águas (ANA) e a Agência Nacional de Saúde (ANS), é uma agência executiva que, concomitantemente, fiscaliza, em perspectiva regulatória, o funcionamento dos mercados e executa diretrizes de governo (SALGADO, 2003).

As regulamentações emanadas das agências regulatórias devem ser baseadas em conhecimentos científicos. Tais regulamentações também constituem políticas públicas regulatórias, cuja eficiência depende de estudos e pesquisas bem fundamentadas a fim de evitar quaisquer prejuízos de ordem moral, econômico no plano da saúde da sociedade. Não obstante, em que pese, muitas vezes, haja base científica suficiente para a tomada de decisões, não existe, por razões alheias, gana de tomá-las e implementá-las (BARRETO, 2004). O que nos possibilita a reflexão sobre os processos de tomada de decisão e os atores envolvidos nele.

Sustein (2014, 173) registra em seu estudo que a tomada de decisão em relação aos problemas sociais deve sopesar o potencial impacto nas vidas das pessoas, com o apoio da ciência e da economia. A título de exemplo, o autor registra que se uma regulação tem o condão de reduzir riscos no abastecimento de alimento, é crucial saber a magnitude dessa redução – quantas vidas poderão ser salvas e o número de doenças evitadas.

Destarte, se a regulação pode reduzir o risco de uma crise financeira, é importante tentar especificar a natureza e extensão da contribuição daquela política regulatória. Ainda, se uma política regulatória impõe custos para empresas, sejam elas grandes ou pequenas, é importante quantificar esses custos. Pois quando esses custos são altos, a fim de suportá-los haverá preços mais altos, salários mais baixos e menos empregos. Quem suportará tais custos, incontestavelmente, são

aqueles que se encontram na base da pirâmide social, os mais vulneráveis, acirrando as desigualdades.

4.2 O complexo sistema regulatório alimentício brasileiro

Como visto, ao estabelecimento de regras quanto às questões afetas à Alimentação, dá-se o nome de regulação. A regulação é exercida pelo Poder Público, a quem cabe, primeiramente, a tutela de direitos fundamentais como o direito humano à alimentação adequada, o direito à saúde, o direito ao meio ambiente, dentre outros. A Administração Pública direta exerce sua função de regulação através de seus Ministérios e outros órgãos setoriais.

A República Federativa brasileira possui 26 estados e um Distrito Federal, adota o sistema presidencialista de governo, com eleições diretas em três níveis (federal, estadual e municipal). O sistema presidencialista adotado no nível federal, também rege os governos estaduais e municipais, com algumas diferenças. O sistema de governo dos estados e municípios não conta com o legislativo bicameral. É dizer, os governadores e prefeitos não têm o mesmo poder que o presidente no que tange à edição de medidas provisórias.

As chamadas medidas provisórias estaduais chegaram a ter a sua constitucionalidade discutida. Contudo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade de sua edição pelos estados e municípios, desde que houvesse previsão nas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas Municipais (CINTRA, 2007, p.74). O Brasil adota a tripartição de poderes, de modo que o poder político se compõe em Executivo, Legislativo e Judiciário. A clássica separação do poder político em três poderes remonta à Montesquieu.

Os três poderes coexistem de forma independente e harmônica entre si. Entretanto, quanto à regulação e implementação do direito humano à alimentação adequada, é certo dizer que, na prática, ao Poder Executivo tem predominado a formulação de políticas públicas (CAMARA; NODARIA; GUILAM, 2013, p. 266). Ao Legislativo, incumbe a responsabilidade final pela aprovação das leis e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização, este último com a participação do Judiciário.

Já foi possível observar, então, que o sistema de regulação brasileiro é complexo, isto em razão dele não ser realizado de modo unificado, sendo esparso, exercido por diversos órgãos ao mesmo tempo, cada um destes com sua atribuição específica, por vezes, complementar às demais.

Mas como se dá a regulação? Em relação ao setor alimentício, a regulação é realizada, dentre outras, para a padronização de informações, como, por exemplo, na rotulagem, como com o *Codex Alimentarius*⁶⁴ – aprovado pela FAO, e descrição da composição de alimentos. Como também na publicidade e propaganda de alimentos, como ocorreu em 1981, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Unicef divulgaram o *International Code of Marketing of Breast-Milk Substitutes*⁶⁵ com o objetivo de estimular o aleitamento materno e, ao mesmo tempo, garantir práticas apropriadas de substituição ao leite materno, evitando a propaganda abusiva de fórmulas lácteas nos serviços de saúde. E na manutenção da qualidade em todas as etapas da cadeia produtiva e nos locais de consumo.

Quando bem realizada e fiscalizada, a regulação de alimentos pode ser apta a garantir as informações necessárias ao consumidor quando da realização de suas escolhas e aquisições, para que estas sejam relevantemente saudáveis e sustentáveis. Inobstante, a preocupação com a qualidade e a regulação de alimentos é um fenômeno recente na maioria das sociedades. Lembremos que o direito humano à alimentação adequada só foi alçado à condição de política pública, no ordenamento jurídico pátrio, no ano de 2003 e somente foi inserido no rol dos direitos sociais com a Emenda Constitucional 64/2010 (RANGEL, 2015, P. 90).

Ademais, num cenário neoliberal, acabam por prevalecer os mecanismos de autorregulação do mercado em detrimento da regulação governamental. Tal afirmação já fora destacada pela Organização Mundial da Saúde, em 2004, quando ao lançar a *Global Strategy on Diet, Physical and Health*⁶⁶ registrou a importância da

⁶⁴ “O Brasil é membro do *Codex Alimentarius* desde 1968 e é um dos países da América Latina que tem maior tradição de participação nos trabalhos do Programa *Codex*”. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/alimentos/participacao-em-foruns-internacionais/o-brasil-no-codex-alimentarius>>. Acesso em 20 jul. 2019.

⁶⁵ Disponível em: <https://www.who.int/nutrition/publications/code_english.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf>. Acesso em 20 jul. 2019.

regulação da propaganda de alimentos para crianças, mesmo diante da tendência de enfraquecimento do papel dos governos na formulação e implementação de medidas restritivas.

A preocupação com a natureza e o escopo da regulação de alimentos tem contribuído para o protagonismo de novos atores sociais na discussão. No âmbito da Administração Pública, o grande desafio tem sido impedir que um setor do governo seja responsável ao mesmo tempo por regular a qualidade dos alimentos consumidos e promover os interesses das indústrias (MAGALHÃES, 2017, p.121). Neste caso, há um grande conflito de interesses na condução da implementação do direito humano à alimentação adequada pelo setor público.

Tal afirmação é corroborada no trecho colacionado abaixo:

A configuração das DCNT, que incluem problemas do aparelho circulatório, doenças respiratórias crônicas, diabetes e diferentes tipos de câncer, desafia a formulação de políticas públicas que afetem seus múltiplos condicionantes, tais como: práticas alimentares não saudáveis, sobrepeso e obesidade, uso do tabaco e do álcool e a inatividade física. Algumas propostas de intervenção indicam que políticas efetivas requerem a integração de ações implementadas por diversas instituições, para além dos governos, numa perspectiva de articulação intersetorial. No entanto, este tipo de estratégia integradora demanda uma cadeia complexa de implementação e um processo político e decisório igualmente desafiador, considerando a multiplicidade de interesses em pauta e os potenciais conflitos e convergências entre eles. Além da complexidade do processo político e decisório, a implementação de determinadas ações é, em si, um grande desafio diante destes conflitos.

No atual cenário sociopolítico nacional, é imprescindível que haja um incremento dos mecanismos políticos de regulação, para que também sejam aptos a garantir a transparência, participação social e *accountability*. Tinha destaque nesta discussão, o CONSEA, mesmo sendo um órgão de caráter apenas consultivo. A regulação propriamente dita sempre restou conferida a outras instituições e agências estatais. Desta forma, cumpre ressaltar que dentre estas instâncias encontram-se o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), os quais conjuntamente exercem diferentes funções de regulação alimentícia⁶⁷.

⁶⁷ Certo é afirmar que nenhuma das instituições está isenta de potenciais conflitos de interesse. Nesse ponto, vale destacar a reflexão de Burlandy L, Gomes FS, Carvalho CMP, Dias PC, Henriques P. in Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não

Tais funções nem sempre se encontram bem delimitadas. Além disso, existem ainda outras instâncias cujas atribuições também envolvem aspectos substantivos do processo de regulação de alimentos. A propaganda de alimentos para o público infantil, por exemplo, pode envolver a Anvisa, o Código de Defesa do Consumidor e o Conselho Nacional de Direitos da Criança e Adolescente (Conanda); a regulação da concorrência é exercida pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Além destes, grupos intersetoriais e interinstitucionais, organizações civis e representantes das indústrias, também influenciam o processo regulatório.

4.2.1 Experiências regulatórias no Brasil

Nesse item serão abordadas algumas considerações acerca da regulação sobre a produção, a venda, propaganda e o consumo de alguns alimentos ou componentes que ensejam uma regulação mais intensa e eficaz, uma vez que são considerados prejudiciais e nocivos à saúde. Inicia-se a discussão, pela questão dos alimentos transgênicos. Posteriormente, aborda-se a gordura trans e o sódio. Ao fim, fala-se da publicidade e propaganda.

A regulação sobre o cultivo, a comercialização e o consumo de alimentos transgênicos no Brasil, setor do mercado altamente concentrado por empresas transnacionais de alto poder econômico, é complexa e se dá por diversos atos normativos: Medidas Provisórias, Leis, Resoluções, Regulamentos, Portarias e atos sub legais secundários. Ademais, conquanto haja várias pesquisas científicas sobre o tema, ainda há muita discussão sobre os impactos da utilização dos alimentos transgênicos.

Em se tratando do destinatário final, a rotulagem dos produtos transgênicos se encontra em debate nos últimos anos. Além de ampliar o acesso à informação pelo consumidor ao encontro ao artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor – Lei

transmissíveis. Vigil Sanit Debate 2014, p. 125: “[...] interesse público não se confunde com governamental e que governos, organizações da sociedade civil e setor privado de caráter comercial, ou ‘sem fins lucrativos’, não configuram setores homogêneos. Organizações classificadas como ‘sem fins lucrativos’ podem ser financiadas por empresas que têm caráter comercial. Por outro lado, diferentes setores dentro dos governos podem ser pautados também por interesses comerciais e podem integrar redes de políticas que atravessam instituições estatais, privadas e societárias.”

8.078 de 1990⁶⁸, uma rotulagem mais clara, objetiva e precisa possibilita o rastreamento de algum componente que possa causar eventuais prejuízos, como, por exemplo, no caso de uma contaminação.

Nesse sentido, a Lei nº 11.105, de 2005, afirma a obrigatoriedade da rotulagem de produtos destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou que sejam produzidos a partir de organismos transgênicos ou derivados. Ainda antes disto, a Portaria nº 2.658, de 2003, do Ministério da Justiça, estabeleceu a presença de um símbolo que represente a origem transgênica ou não de um determinado produto, qual seja: um triângulo com o fundo amarelo, além da expressão “pode conter produto transgênico” ou “pode conter ingrediente produzido a partir de produto transgênico”.

Figura 1 - Símbolo Alimentos Transgênicos



Fonte: Website do Planalto⁶⁹.

⁶⁸ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012) [...] Parágrafo único. A informação de que trata o inciso III do *caput* deste artigo deve ser acessível à pessoa com deficiência, observado o disposto em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) - Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078 de 1990.

⁶⁹ Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2018/marco/comissao-do-senado-rejeita-mudanca-na-rotulagem-de-transgenicos>>. Acesso e 10 jun. 2019.

Figura 2 - Foto Símbolo Alimentos Transgênicos



Fonte: Website do Senado Federal⁷⁰

Entretanto, para que a determinação de inclusão do símbolo demonstrado na figura acima produza impacto na qualidade de vida dos consumidores, faz-se importante que eles, de fato, saibam o seu significado, isto é, saibam os riscos de consumo de um alimento transgênico, o que costumeiramente não acontece no Brasil, em que pese haja, sobre o assunto, um volume expressivo, desde 1990, de evidências científicas sobre as consequências negativas dos AGT e os riscos à saúde decorrentes do seu consumo, em especial no desenvolvimento de doenças cardiovasculares (DCV)⁷¹.

Mais recentemente, entretanto, a ANVISA aprovou a Resolução da Diretoria Colegiada nº 332, de 23 de dezembro de 2019, que define requisitos para uso de gorduras trans industriais em alimentos, que em sua última fase da implementação prevê o banimento da gordura parcialmente hidrogenada, que é a principal fonte de gorduras trans industriais nos alimentos, a partir de 1º de janeiro de 2023, que vai ao encontro do pacote de medidas lançado pela Organização Mundial da Saúde, intitulado como *Replace*, com o objetivo de auxiliar os países na eliminação dos ácidos graxos trans industriais da cadeia global de alimentos, até 2023 (ANVISA, 2018).

⁷⁰ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/11/sob-polemica-avanca-projeto-que-flexibiliza-rotulagem-de-transgenicos>>. Acesso em 10 jun. 2019.

⁷¹ Leia-se por AGT: os ácidos graxos trans.

Outro ponto que merece especial atenção é a regulação sobre o consumo de gordura trans, que é um tipo específico de gordura que pode ser produzido a partir de um processo de hidrogenação natural ou por meio de processos artificiais, definido pelo item 2.7.4. da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 360 de 23 de dezembro 2003, da Agência de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, como “os triglicerídeos que contém ácidos graxos insaturados com uma ou mais dupla ligação trans, expressos como ácidos graxos livres”.

Este componente pode gerar graves riscos à saúde. A regulação específica sobre o tema, se dá através da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 359, de 2003, que regulamenta a quantidade de gordura trans que os alimentos industrializados possam possuir, qual seja: até 0,2 grama de gordura, para que não possam incluir na embalagem a informação ‘não contém trans’. Observa-se que a informação contida nos rótulos, desta forma, não é 100% segura, uma vez que a verdade é que mesmo com o registro da expressão supramencionado, o alimento pode vir a ter em seus componentes gordura trans.

Ademais, segundo Rangel (2015, p.124):

Apesar de o Ministério da Saúde e a Associação Brasileira de Indústrias de Alimentos (Abia) terem promovido acordos para adequar a produção aos limites mais próximos das normas praticadas em outros países, não existe data prevista para que os alimentos industrializados possam ser considerados livres de gorduras trans no país.

Nota-se que tal como ocorre com a gordura trans, o caso da regulação dos níveis de sódio nos alimentos produzidos/comercializados no Brasil também fica muito aquém dos níveis recomendados internacionalmente. Mesmo diante da existência de um Programa Nacional de Monitoramento dos Teores de Sódio e Açúcares em Alimentos Industrializados⁷², que, ao nosso ver, nunca trabalhou com metas concretas e, assim, tem pouquíssimo impacto na saúde dos brasileiros. Pois, à guisa de ilustração, registra-se que a Organização Mundial da Saúde – OMS recomenda o consumo de 2 a 5 gramas de sal por dia (WHO, 2012), enquanto no Brasil o consumo é de quase o dobro da recomendação internacional⁷³.

⁷² Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/fiscalizacao-e-monitoramento/programas-nacionais-de-monitoramento-de-alimentos/programas-de-monitoramento-dos-teores-de-sodio-e-acucares-em-alimentos-industrializados>>. Acesso em 07 set. 2021.

⁷³ Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/alimentacao/brasileiros-consomem-quase-o-dobro-do-sal-recomendado-por-dia/>>. Acesso em 20 jun. 2020.

Em reportagem publicada na revista *Época*, no ano de 2016, demonstra-se que o brasileiro é responsável pelo segundo maior consumo de sal no continente americano:

Quadro 1 – Consumo de sal na América Latina

Nas Américas, o Brasil está entre os maiores consumidores de sal, à frente dos Estados Unidos

Consumo médio diário (grama/dia)		
4,30	Paraguai	
4,10	BRASIL	
4,00	Colômbia	
3,70	Canadá	
3,60	EUA	
3,00	Argentina	
2,80	Chile	
2,76	México	
2,73	Uruguai	

Fonte: CISCATI, Rafael. Os brasileiros estão afogados em sal. Revista *Época*, 19 Maio 2016⁷⁴.

Outro ponto relevante é o valor gasto com a propaganda de alimentos pelas empresas, sendo um tema que faz jus a um processo de regulação (HENRIQUES, DIAS e BURLANDY, 2014), especialmente no que concerne a alertas sobre riscos à saúde ligados ao consumo de alimentos de baixo valor nutricional.

Como se sabe, a indústria alimentícia recorre, correntemente, ao artifício da publicidade para majorar a venda dos alimentos que produz em larga escala, visando disseminar e conferir um status afetivo àqueles alimentos. Nessa concepção, para Poulain (2013, p. 47) “a indústria ataca a função socializadora da cozinha, sem, no entanto, assumi-la”, o alimento industrializado “é visto pelo

⁷⁴ Disponível em: <https://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/05/os-brasileiros-estao-afogados-em-sal.html>. Acesso em 01 fev. 2018.

consumidor como “sem identidade”, “sem qualidade simbólica”, como “anônimo”, “sem alma”, “saído de um local industrial não identificado”, numa palavra, dessocializado.”

Assim, com o intuito de conferir àquele alimento industrializado status sentimental, isto é, alguma sensação próxima a que a cozinha familiar poderia proporcionar ao consumidor:

Sociólogos e publicitários encontram-se então convocados pra tentar conter o fenômeno. As respostas passam na maior parte do tempo por um enraizamento afetivo, rural, cultural do produto; as cozinhas regionais tradicionais, em oposição, sendo experimentadas pelos consumidores como o ‘bom objeto’ . (POULAIN, 2013, p. 47):

Nesse diapasão, comumente a indústria alimentícia usa a publicidade como forma de majorar seus lucros. Por isso, faz-se importante a regulação, pois os governos não têm tantos recursos financeiros à disposição para promover a alimentação saudável quanto à indústria de alimentos tem para divulgar produtos nocivos à saúde. Apesar disso, acredita-se que através de políticas regulatórias é possível fomentar escolhas alimentícias mais adequadas.

Com esse intuito, as políticas devem priorizar, especialmente, a transparência das informações, a fim de que seja possível ter informações corretas e adequadas sobre o valor nutricional dos alimentos e também a caracterização e definição sobre os alimentos ricos em açúcar, sal e gordura, inclusive com a utilização de figuras e uso de advertências.

A regulamentação da publicidade de alimentos é apenas uma das ações que pode ser desenvolvida por meio de políticas regulatórias e integra o Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis no Brasil 2011-2022, assim como faz parte da Política Nacional de Alimentação e Nutrição⁷⁵

Fora a regulamentação da publicidade de alimentos por parte do Poder Público, deve ser registrado que há outras entidades, que embora não governamentais, tem o condão de fiscalizar a ética das propagandas sobre alimentos no Brasil, como é o caso do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR). Cumpre assinalar que o CONAR é uma Organização Não

⁷⁵ Disponível em: < <https://aps.saude.gov.br/ape/promocaosaude/publicidade>>. Acesso em 7 set. 2021.

Governamental, fundada em 1980, composta por agências de publicidade, anunciantes e veículos de comunicação, sem a representação da sociedade civil, nem do Estado⁷⁶.

O Conselho em comento já atuou, por exemplo no caso dos sucos 'Do Bem', em virtude de informações contidas em suas caixas que ludibriavam o consumidor, fazendo com que ele acreditasse que as frutas que originaram o suco vinham de uma fazenda de agricultura famílias, quando em verdade eram oriundas de empresas que fornecem o mesmo produto para marcas próprias de vários supermercados, o que é, inclusive, caracterizado como propaganda enganosa⁷⁷. Observa-se que a divulgação destas histórias fictícias como verdadeiras é apenas mais uma forma de conquistar consumidores através de seus sentimentos.

Outra iniciativa interessante de uma organização não governamental é a Cartilha, muito recentemente publicada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) em conjunto com a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI)⁷⁸, com o intuito de orientar os jornalistas a buscar informações com base na ciência e na indicação de especialistas. O IDEC foi fundado ao fim da década de 80 e se dedica a defesa do consumidor e à promoção da ética nas relações de consumo.

Diante disso tudo, as indústrias de alimentos intensificam sua atuação na redução do campo de intervenção estatal na regulamentação da publicidade de alimentos, eis que a concepção de políticas regulatórias com esse fito pode ocasionar, de certa forma, a diminuição dos seus lucros. Defende-se aqui a ampliação do escopo de políticas regulatórias destinadas à tutela do direito à alimentação, como uma das poucas formas do poder público fazer frente ao poderio das empresas transnacionais de alimentos.

⁷⁶ Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em 07 set. 2021

⁷⁷ O Código de Defesa do Consumidor - CDC, em seu artigo 37, parágrafo 1º, considera enganosa qualquer informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, que seja capaz de induzir o consumidor a um erro de avaliação a respeito da natureza, características ou qualidade de produtos comercializados.

⁷⁸ Disponível em < https://abraji-bucket-001.s3.sa-east-1.amazonaws.com/uploads/helpdesk_info/details_file/85eae516-9a19-471c-8216-8456b0c972c8/GuiaAeP-IDEC.pdf>. Acesso em 31 ago. 2021.

5. A RELAÇÃO ENTRE AS EMPRESAS E OS DIREITOS HUMANOS

5.1 O cenário internacional

O debate sobre a aplicabilidade dos direitos humanos aos agentes privados segue duas linhas principais, uma delas preconiza que as empresas podem e devem ser responsabilizadas por violações de direitos humanos, tanto em nível nacional quanto internacional. Esta última hipótese vem ganhando muita força, uma vez que a existência de um instrumento vinculante internacionalmente suprimiria a falta de atuação de determinado Estado Nacional.

A segunda linha principal do debate sobre a aplicabilidade dos direitos humanos, geralmente, defendida pela própria comunidade empresarial e pelos países mais ricos, sustenta que a proteção dos direitos humanos no espaço internacional, continua exclusiva aos Estados Nacionais, mesmo que as empresas possam auxiliar em sua promoção, proteção, respeito e reparação (SANTOS, RIBEIRO, 2016, p. 170).

Neste capítulo serão estudados os atos normativos concernentes ao tema. Com este fito, inicialmente, será elucidado o histórico normativo que compete à relação entre as empresas transnacionais e os direitos humanos, em âmbito internacional, a qual, cumpre salientar, é bastante recente. Nesse sentido, registra-se que a primeira referência sobre a temática foi documentada há menos de 50 anos⁷⁹, pela Organização das Nações Unidas – ONU. Na ocasião o mundo se encontrava polarizado entre o capitalismo e o socialismo, por conta da Guerra Fria, que teve início após o final da Segunda Guerra Mundial em 1945 e perdurou até o início da década de 90.

O registro deste contexto histórico é importante para entender a distribuição

⁷⁹ “A inclusão da pauta de discussão “Direitos Humanos e Empresas” nas deliberações da Organização das Nações Unidas nunca foi voluntária e sempre demandou grande pressão por parte da sociedade civil, desde a década de 1970 quando iniciou-se o processo para desenvolvimento de um Código de Conduta Internacional para regular as atividades das empresas em vários campos, dentre eles, o respeito aos Direitos Humanos. Esta iniciativa surgida na década de 1970 não encontrou terreno fértil e não prosperou, tendo seu produto sido rejeitado em meio a debates entre “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento.” Disponível em: <<http://homacdhe.com/index.php/2014/11/22/principios-orientadores-uma-breve-consideracao/>>. Acesso em 10 mar. 2019.

das grandes empresas à época, as quais se estabeleciam de modo a influenciar os países que lideravam a polarização político-ideológica, quais sejam: os Estados Unidos e a antiga União Soviética. Assim sendo, a localização destas empresas passou a ser um ponto fundamental, e a partir disto iniciou-se um projeto de regulamentação pela Organização das Nações Unidas.

Nota-se, todavia, que, na ocasião, os direitos humanos não eram a principal preocupação que tangenciava o projeto de regulamentação. A sua discussão se baseava muito mais nas questões econômicas e de desenvolvimento, apesar de haver alguma referência aos direitos fundamentais.

A presença destas grandes empresas era interessante para os países à medida que trazia uma grande quantidade de recursos para solo nacional, movimentando o mercado e a economia. Entretanto, sua presença continua não sendo sinônimo de desenvolvimento, ao contrário, o que ocorre muitas vezes nos países emergentes onde as grandes empresas se estabelecem é a perpetuação do subdesenvolvimento.

Nessa linha, uma regulação a nível global poderia conceder maior segurança aos países nos quais as empresas se estabeleciam, inclusive quanto à tomada de decisões políticas. Buscava-se reduzir a ingerência das mesmas nestas decisões, sem a constante ameaça de sua fuga para outras localidades onde houvesse uma legislação mais flexível e favorável. Além disto, a implementação desta regulação poderia possibilitar a diminuição da desigualdade no momento das negociações entre os países e as empresas.

Segundo Feeney (2009, p. 176), “denúncias de atividades ilegais e antiéticas de grande impacto, por empresas internacionais, motivaram propostas em prol de uma regulação internacional das empresas” e fizeram com que a Organização das Nações Unidas liderasse, entre o ano de 1972 a 1990, a elaboração do Código de Conduta para Empresas Transnacionais, diploma normativo considerado como o marco inicial da discussão a respeito dos direitos e obrigações das empresas transnacionais em âmbito internacional.

Em 1973 foi criada, no âmbito da ONU, a Comissão sobre Empresas Transnacionais, o objeto resultante desta iniciativa foi o Código de Conduta da ONU, que portava uma série de obrigações direcionadas às empresas transnacionais, mas também regulamentava questões comerciais e os direitos das empresas perante os países nos quais seriam desenvolvidos os seus empreendimentos (FEENEY, 2009).

Entretanto, o Código não alcançou o êxito almejado.

Ao contrário, acabou sendo um propulsor para que as empresas começassem a migrar para outros países com maior flexibilidade em relação às normas, ao invés de se criar uma preocupação global sobre a temática. Além das empresas, a autora Patrícia Feeney (2009, p. 176) aponta que “países ricos, temendo o surgimento de uma iniciativa global no âmbito das Nações Unidas para regular as atividades empresariais refugiaram-se na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico” – OCDE, que, no entanto, sempre buscou em primeiro lugar proteger os interesses dos investidores internacionais.

Em paralelo, cabe registrar que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou em 1977 a Declaração Tripartite sobre os Princípios relativos às Empresas Multinacionais e as Práticas Sociais, que solicitava que as empresas respeitassem a Declaração Universal de Direitos Humanos, além de outros diplomas internacionais (DE ARAÚJO, 2020).

Deste modo, em meados da década de 90, quando já ocorria a expansão do neoliberalismo, face à constatação de que o Código de Conduta global para as empresas multinacionais não vinha logrando os frutos almejados e à ideia de que as empresas transnacionais seriam cruciais ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, a Organização das Nações Unidas decidiu instaurar uma nova comissão de trabalho para a temática, nomeada de “Comissão sobre Investimento Internacional e Empresas Transnacionais”.

Assim, em 1997, devido a pressões por parte de organizações não governamentais e movimentos sociais, o debate sobre o desenvolvimento de um instrumento normativo internacional para regulação das atividades das empresas transnacionais em relação a direitos humanos foi retomado (FARIA JUNIOR; ROLAND, 2014). E neste mesmo ano foi estabelecida a formação de um grupo de trabalho na Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, subordinada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU – antiga Comissão de Direitos Humanos, para analisar os métodos de trabalho e atividades das empresas transnacionais.

No ano de 2003, o grupo de trabalho ligado à Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos apresentou o documento das Normas sobre Responsabilidades das Empresas Transnacionais e outros Negócios correlacionados a Direitos Humanos, conhecidas como “Normas”. Ressalta-se,

porém, que o esboço apresentado não obteve aceitação por parte do Conselho de Direitos Humanos ⁸⁰.

Sem embargo, paralelamente ao trabalho deste grupo, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, no ano 1999, com a assessoria de Georg Kell e John Ruggie, lançou o Pacto Global (Global Compact)⁸¹, um conjunto de nove princípios gerais sobre Direitos Humanos⁸². É possível afirmar que o Pacto Global teve grande apoio do setor corporativo, uma vez que possuía um condão mais flexível, resultando numa aproximação da ONU do capital transnacional.

Por outro lado, o Pacto Global sofreu muitas críticas por parte dos defensores de Direitos Humanos, uma vez que, segundo eles, o documento não era apto a promover mudanças significativas em relação aos padrões de atuação das empresas, pelo contrário, apenas fornecia a falsa impressão da preocupação das empresas transnacionais com as questões concernentes aos direitos humanos.

Em 2005, John Ruggie, antigo consultor do Kofi Annan para planejamento estratégico, foi nomeado como Representante Especial do Secretário Geral para a temática Direitos Humanos e Empresas Transnacionais, tendo apresentado, em 2011, o documento intitulado como “Princípios Orientadores em Direitos Humanos e Empresas”. Sobre o documento, cumpre registrar que ele se limitava a repetir a lógica voluntarista do Pacto, reforçando as obrigações de Direitos Humanos somente aos Estados enquanto as Empresas Transnacionais deveriam meramente respeitá-los, valendo-se de um jogo de linguagem para evitar qualquer responsabilidade internacional das empresas (ZUBIZARRETA; RAMIRO, 2016, apud GALIL, 2017).

Desta forma, é importante destacar que os princípios orientadores têm, como mesmo o nome diz, função de orientar, não possuindo força de Tratado, nem gerando quaisquer tipos de obrigações. Seus três pilares principais são: “Proteger, Respeitar e Remediar”, o primeiro destes já anuncia o foco no papel dos Estados como guardiões dos indivíduos. Assim, cumpre aos Estados o dever de proteger os Direitos Humanos de seus cidadãos contra as violações de atores não-estatais,

⁸⁰ A determinação da responsabilidade subsidiária em relação aos Estados das empresas pela proteção e promoção a Direitos Humanos, foi o principal motivo de rejeição.

⁸¹ Para maiores informações sobre o Pacto Global, ver: <<https://www.unglobalcompact.org/>>.

⁸² O Pacto Global possui atualmente dez princípios gerais divididos em quatro eixos gerais: Direitos Humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.

como as empresas transnacionais.

Cabe, também, ressaltar que o dever de “proteger” pressupõe, ainda, o papel dos Estados em assegurar que as empresas não cometam violações aos Direitos Humanos. Contudo, não há a previsão de qualquer mecanismo internacional que possa proteger os indivíduos caso o Estado não o faça. Caso assim fosse, os indivíduos restariam completamente desprotegidos.

O segundo pilar no qual se baseava os princípios orientadores trata-se da responsabilidade das empresas em respeitar os Direitos Humanos. Nota-se que, diferentemente dos Estados, as empresas não possuem deveres, somente responsabilidades e, ainda assim, somente a de respeitar, a qual se caracteriza como uma responsabilidade negativa. Desta maneira, mesmo quando se faz necessária a prática de atos comissivos para evitar violações a direitos humanos, eles devem ser praticados a fim de se evitar o dano.

Nessa linha, cabe destacar que os Princípios Orientadores também indicam algumas medidas que podem vir a ser adotadas pelas empresas em respeito aos direitos humanos, como a realização periódica de *due diligence*⁸³ e a criação de processos de reparação por danos causados, dentre outros.

Por fim, o terceiro pilar se refere ao acesso aos meios de reparação pelas eventuais vítimas que obtiveram seus direitos humanos violados pelas empresas. Nesta seara, os Princípios Orientadores reconhecem a existência de diversos obstáculos legais, procedimentais e práticos no acesso as reparações judiciais, mas, no entanto, não impõem medidas práticas e concretas com este fito.

No ano seguinte à publicação dos Princípios Orientadores, ou seja, em 2011, seu mentor, John Ruggie acabou saindo da ONU⁸⁴. Após a sua saída, foi criado o Grupo de Trabalho da ONU sobre a Temática Direitos Humanos e Empresas, subordinado ao Conselho de Direitos Humanos, com o objetivo de promover, acompanhar e incentivar o aprofundamento dos Princípios Orientadores pelos países, o que se daria por meio do incentivo a criação de Planos Nacionais de Ação.

Há que se destacar que a publicação dos Princípios Orientadores, por John Ruggie, levou à elaboração, em 2008, do Relatório “Proteger, respeitar e Remediar:

⁸³ *‘Due Diligence’* é uma expressão inglesa utilizada para designar o processo que envolve o estudo, a análise e a avaliação detalhada de informações de uma determinada sociedade empresária.

⁸⁴ Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/noticia/75/pacto-global-promove-lancamento-de-classico-de-john-ruggie-no-brasil>>. Acesso em 20 mar. 2019.

Um marco sobre empresas e direitos humanos”, o qual, por sua vez, foi republicado em 2011 com a inclusão de ‘princípios-guias’ para a implantação do marco regulatório tripartite, inseridos na Resolução 17/4 pela Assembleia Geral da ONU, por meio de seu Conselho de Direitos Humanos (LESSA; REAIS, 2017, p. 266).

Vislumbrou-se que a Organização das Nações Unidas poderia contribuir de modo considerável para que o debate sobre o tema, prestando auxílio a iniciativas governamentais, empresariais e provenientes da própria sociedade civil, além de outros interessados. Por conta disto, em 2012 foi publicada a Resolução 21/5, por meio da qual se estabelecia a obrigação do Secretário Geral da ONU de identificar estratégias para a promoção do sistema de proteção aos Direitos Humanos na atividade empresarial e de viabilizar a criação de um fundo mundial com o objetivo de reforçar a capacidade dos interessados na promoção da aplicação dos princípios-guia e promover um canal de consultas disponível a todos os interessados (vítimas e empresas) na implementação dos princípios (LESSA; REAIS, 2017, p. 267).

Em 2014, houve a publicação da Resolução 26/22, uma das últimas a tratar do assunto, que reconheceu de modo expresso que o respeito aos direitos humanos e a aplicação dos princípios-guias são responsabilidades das empresas e aos Estados cabem a adoção de medidas para a implementação dos princípios pelas empresas localizadas em seus territórios. A resolução em referência preconiza também que à ONU incumbe contribuir para os planos de ação nacionais, além de fomentar as melhores práticas e fiscalizar a sua efetividade, por meio de relatórios e missões.

Assim, ao longo destes anos, o Grupo de Trabalho da ONU tem realizado pesquisas nos países a fim de analisar a aplicação dos Princípios Orientadores no que diz respeito à relação entre as empresas e os direitos humanos. Após o término de cada análise, há a conclusão do estudo com uma série de recomendações que almejam a evolução positiva na coordenação entre as empresas e os direitos humanos.

Ocorre que esse mecanismo ainda se demonstra muito fraco e, por vezes, falho, pois como já mencionado, não possui força vinculante, nem muito menos pressupõe qualquer tipo de sanção ao Estado ou às empresas que não o cumprirem, as quais aplicam suas recomendações ou não, por mera liberalidade. O que se pretende dizer é que “não existem normas que criem obrigações para empresas perante o direito internacional dos direitos humanos, mas, tão somente,

instrumentos que contam com o voluntarismo das empresas e normas de natureza soft law” (CONSÓRCIO LATINO-AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS,2018 p.60-61). Sendo certo afirmar que os Planos Nacionais de Ação permanecem com o conceito de voluntariedade, assim, os Estados desenvolvem planos vagos e genéricos, sem qualquer exigência ou propostas eficientes, utilizando-se destes planos, muitas vezes, para promoção de sua própria imagem política em âmbito internacional.

Por fim, há que ser registrado que ao término do ano de 2015, no mês de dezembro, os integrantes do Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas sobre a Temática Direitos Humanos e Empresas visitaram o Brasil, através de dois de seus membros: Pavel Sulyandziga e Dante Pesce, a convite do governo. Esta foi a primeira visita a um país da América latina.

A partir da visita, houve a elaboração de um estudo, por meio do qual foram tecidas diversas críticas, bem como foram feitas algumas recomendações. Destaca-se que o cumprimento destas não tem sido observado⁸⁵. Não obstante, como será explanado, há em solo brasileiro, programas de implementação de direitos humanos, especificadamente correlacionados às empresas, que datam de muito antes do estabelecimento do Pacto Global pela ONU. A efetividade destas ações parece mesmo ser o problema central deste exame.

5.2 A discussão no ordenamento jurídico brasileiro

A discussão da temática em solo brasileiro perpassa pelo advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada após um período de Ditadura Militar, que trouxe avanços significativos às questões relacionadas aos direitos humanos. Desta forma, o texto da Magna Carta de 88, em homenagem ao Estado Democrático de Direito, e ao princípio republicano, trouxe novas formas participativas de gestão, possibilitando a criação de mecanismos de participação e controle social, além de políticas públicas e sociais.

⁸⁵ Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/recomendacoes-do-grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-empresas-e-direitos-humanos-ao-brasil-status-da-implementacao-pelo-governo-e-empresas>>. Acesso em 20 out. 2018.

Sob a perspectiva de adoção de novas políticas sociais, foi criado no Brasil, em 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, a partir da Conferência de Viena, ocorrida em 1993, por meio da qual foi recomendado a elaboração de Programas Nacionais pelos Estados, a fim de promover a proteção dos direitos humanos. Cabe ressaltar que o Programa Nacional de Direitos Humanos já sofreu várias atualizações e possui, atualmente, três versões. Sua segunda versão foi realizada em 2002 e batizado de PNDH-II. Na ocasião o Programa passou a incorporar os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O PNDH-III, a terceira versão do Plano, foi publicada em 2009 e é a versão do Programa que mais nos interessa no presente estudo, haja vista que foi esta que, em continuidade ao processo histórico de consolidação das orientações para concretizar a promoção e defesa dos direitos humanos no Brasil, a partir da realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos ⁸⁶ trouxe à baila a questão da operação das empresas e de seus impactos aos direitos humanos.

Muito embora haja diversas críticas ao Programa, é importante considerar que sua última versão foi elaborada de forma participativa, com um amplo debate democrático. Neste sentido, destaca-se que o PNDH- III foi estruturado com base em alguns eixos orientadores, como: interação entre Estado e sociedade; desenvolvimento de direitos humanos; universalização dos direitos relacionados à desigualdade; acesso à justiça; segurança pública; combate à violência; educação e cultura em direitos humanos; direito à memória e à verdade⁸⁷.

Para além, o PNDH III considera fundamental fiscalizar o respeito aos direitos humanos nos projetos implementados pelas empresas transnacionais, bem como seus impactos na manipulação das políticas de desenvolvimento, prevendo que nos empreendimentos classificados como de grande impacto socioambiental haja a necessidade da participação efetiva das populações eventualmente atingidas, além de prever ações mitigatórias e compensatórias.

A importância do PNDH III dá-se também em razão do mesmo ter sido estabelecido antes mesmo da adoção dos Princípios Orientadores sobre Empresas

⁸⁶ Realizada em Brasília no ano de 2008, onde os representantes do poder público e das organizações da sociedade civil avaliaram a situação dos direitos humanos no país e estabeleceram diretrizes e metas para o novo PNDH.

⁸⁷ Disponível em: <<https://www.pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>>. Acesso em 20 out. 2018.

e Direitos Humanos da ONU, que como já visto deu-se em 2011. Lembra-se que, a partir destes Princípios, as Nações Unidas passaram a orientar os estados-membros a adotarem planos de ações nacionais relativos à sua implementação. Assim, no caso brasileiro um plano já vinha sendo desenvolvido anos antes.

Sobre o Pacto Global da ONU, cumpre registrar que mais de 700 empresas brasileiras são signatárias⁸⁸. Entretanto, isto não é tão significativo quando se observa que muitas vezes a assinatura do Pacto não condiz necessariamente com uma atuação empresarial em consonância e respeito aos Direitos Humanos, uma vez que não existe qualquer obrigatoriedade quanto ao cumprimento dele.

Conforme já exposto no início deste capítulo, ainda não existem normas que estipulem obrigações para empresas perante o direito internacional dos direitos humanos, mas, tão somente, instrumentos que contam com o voluntarismo das empresas.

O próprio relatório da visita técnica realizada em dezembro de 2015 pelo Grupo de Trabalho da Organização das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Empresas concluiu que o Brasil até tem legislação e instituições sólidas para conter violações a direitos humanos que possam a vir ser praticados por empresas, mas ainda carece de muitos avanços em sua proteção e implementação. A maioria das empresas que atuam em solo nacional não tem políticas específica relacionadas a direitos humanos. No fim das contas, observa-se que há muito a avançar nesta temática.

⁸⁸ Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/rede-brasil-lanca-relatorio-2017/>>. Acesso em 21 out. 2018.

6. A CONCENTRAÇÃO DO MERCADO: O CASO BRASILEIRO

6.1 A livre iniciativa e concorrência

A Constituição da República Federal do Brasil de 1988 estabelece como pilar da ordem econômica: a livre iniciativa, tal previsão consta do artigo 170, o qual dispõe em seu *caput* que a ordem econômica tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, expondo como seus fundamentos a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, observados os princípios da livre concorrência (inciso IV) e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país (inciso IX).

Os princípios gerais da ordem econômica se encontram previstos no Título VII, Capítulo I, da Constituição da República Federativa do Brasil, que abrange o artigo 170 ao 181, e além de definir as hipóteses de intervenção do Estado na Economia, traz outras providências. Importante sublinhar que, a possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico, a qual pode ser conceituada como todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais, se encontra prevista entre os artigos 172, 173 e 174 da Carta Federal de 1988.

Além do mais, os sobreditos artigos disciplinam os investimentos de capital estrangeiro, da exploração direta de atividade econômica pelo Estado (por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista) e da sua atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica.

A defesa da livre concorrência é um dos fatores pelo qual a regulação da economia se demonstra de maneira mais presente. Tal previsão vem ao encontro da conclusão de que o mercado, por si só, não é capaz de redistribuir riquezas proporcionando a isonomia entre seus atores. Desta forma, uma eventual regulação estatal poderia vir a conformar a atuação privada aos interesses sociais de modo a assegurar que a livre concorrência abarque a concepção de democracia, liberdade e igualdade, proporcionando, assim, a todos os agentes um ambiente saudável de

competitividade.

A competitividade resta preservada quando há concorrência. A terminologia concorrência pode adotar diferentes significados, podendo expressar o expediente de escolha de um fornecedor de mercadorias ou serviços nos casos dos procedimentos licitatórios, por exemplo. Contudo, em sua acepção mais comum reflete a ideia de competição, combate e rivalidade, que é a ideia que mais demonstra os elementos para explicar o princípio da livre concorrência e, deste modo, o seu papel no atual modelo constitucional brasileiro (RAGAZZO, 2006, p. 84).

É relevante registrar que numa economia de mercado, a concorrência é a circunstância na qual as empresas se encontram disputando uma clientela que se disponha a adquirir seus produtos ou serviços. Fazem isso, geralmente, com o intuito de majorar sua lucratividade, seu volume de vendas ou simplesmente sua parcela de mercado. Por fim, a concorrência acaba por ser um pressuposto da economia de mercado, resultando da existência de liberdade de iniciativa individual e conseqüente pluralismo econômico e político, que deve haver num estado democrático de direito.

Nesse contexto, mercado competitivo seria aquele em que a lei da oferta e da procura e os preços praticados estão em equilíbrio. Quando esse equilíbrio é afetado, o competidor passa a deter maior poder de mercado e, desta forma, a atuar de forma independente. Logo, quando o mercado apresenta baixos índices de concorrência, os lucros do fornecedor aumentam gerando um ambiente desfavorável ao consumidor.

Para compreendermos melhor o fenômeno da concorrência, vale ressaltar os ensinamentos de Fábio Konder Comparato sobre a origem do Direito que concerne ao tema. O mencionado autor (v. 375, p. 30) coloca que:

É a partir do liberalismo econômico que a necessidade de uma disciplina específica da concorrência no mercado apresenta-se como problema a espera de solução jurídica. Posto o princípio de liberdade de acesso ao mercado, mister se fazia impedir que esta liberdade degenerasse em licença, com prejuízo da própria concorrência. Se o jogo era doravante livre, necessário se fazia, para que esta liberdade perdurasse, que as regras do jogo fossem respeitadas. Nascia daí um conjunto de normas específicas, no bojo do Direito Comercial, cujo fundamento era a princípio a defesa dos interesses dos próprios comerciantes.

Luís Roberto Barroso (2001, p.195) destaca que:

O princípio da livre concorrência, corolário direto da liberdade de iniciativa, expressa a opção pela economia de mercado. Nele se contém a crença de que a competição entre os agentes econômicos, de um lado, e a liberdade de escolha dos consumidores, de outro, produzirão os melhores resultados sociais: qualidade dos bens e serviços e preço justo. Daí decorre que o Poder Público não pode pretender substituir a regulação natural do mercado por sua ação cogente, salvo as situações de exceção [...]. Por outro lado, os agentes privados têm não apenas direito subjetivo à livre concorrência, mas também o dever jurídico de não adotarem comportamentos anticoncorrenciais, sob pena de se sujeitarem à ação disciplinadora e punitiva do Estado.

Em se tratando da defesa da livre concorrência, uma eventual intervenção do Estado na ordem da economia poderia se justificar pelo combate às condutas anticompetitivas, dentre estas: o abuso de posição econômica e a concentração de empresas, tendo como finalidade o desenvolvimento nacional e a justiça social. Desta maneira, não representaria uma forma direta de intervenção na ordem econômica, mas sim indireta, realizável por meio da estruturação de regras e princípios jurídicos, considerados como necessários ao bom funcionamento do mercado e ao bem-estar e desenvolvimento sustentável da sociedade, possibilitando uma realidade mais justa e democrática.

Interessante notar que, o princípio da liberdade tanto pode estar atrelado à liberdade econômica de mercado quanto à liberdade do consumidor. A autora Heloísa Carpena (2005) acredita que ser livre, no plano individual, não significa ter a possibilidade de fazer tudo e qualquer coisa que se deseja, significa, porém, possuir a faculdade de agir segundo suas próprias decisões, não se reprimindo ou submetendo à vontade ou coerção de outrem.

Aliás, deve ser registrado que o princípio fundamental da liberdade consignado expressamente no *caput* do artigo 5º da Magna Carta de 1988 originou outros dois subprincípios: o princípio da liberdade de iniciativa e o princípio da liberdade de concorrência. O primeiro deles está configurado no *caput* do artigo 170 da Constituição Federal de 1988 e garante que o exercício de toda atividade econômica seja livre, consagrando a liberdade de acesso ao mercado, de forma independente e autônoma. Deste modo, o artigo 173 da Carta Maior registra ressalva no sentido de que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado poderá ocorrer, excepcionalmente, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Já o princípio da liberdade de concorrência pode ser entendido como a

liberdade de permanecer no mercado, em iguais condições que os outros concorrentes, sem obstáculos impostos por estes ou pelo Poder Público. Como os dois subprincípios incidem sobre a ordem econômica, estando previstos constitucionalmente, em caso de conflito, ambos deverão se limitar de forma recíproca, de modo que a medida de uma eventual intervenção não se distancie da realização da justiça social imposta pela Carta Maior, no *caput* do artigo 170.

Paralelamente, como importante legislação infraconstitucional pertinente à temática, cumpre registrar a Lei 8.884/1994 alterada pela Lei 12.259/2011, conhecida como Lei Antitruste, que regulamenta a questão da concorrência no Brasil e desenha a atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

Sobre o tema, salienta-se que a primeira legislação concorrencial no Brasil remonta a 1945, contudo, foi somente em 1962, com a edição da Lei 4.137, que o país ganhou um órgão responsável por zelar pela defesa da concorrência: o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2013), que à época como órgão do Ministério da Justiça tinha a missão de fiscalizar a gestão econômica e o regime de contabilidade das empresas.

Atualmente, o CADE (2016) tem natureza jurídica de autarquia em regime especial com jurisdição em todo o território nacional. Esta mudança foi muito importante para conceder ao órgão a autonomia necessária na execução de suas funções, e ocorreu por meio da Lei nº 8.884/1994, a qual definiu as atribuições dos três órgãos que formavam o Sistema Brasileiro de Defesa da e (SBDC), a Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), do Ministério da Fazenda, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Segundo a Lei nº 8.884/1994, o CADE era o órgão responsável pelo julgamento dos processos administrativos relacionados a condutas anticompetitivas, bem como pela apreciação dos atos de concentração (fusão, aquisição etc.) submetidos à sua aprovação. Os referidos processos administrativos eram instruídos pela SDE e pela SEAE, que emitiam pareceres técnicos não vinculativos.

A nova Lei de Defesa da Concorrência, Lei 12.259/2011, introduziu profundas mudanças na aplicação do direito da concorrência no Brasil, que tiveram como objetivo modernizar o desenho institucional do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e os procedimentos para análise de atos de concentração e condutas anticompetitivas. Algumas das modificações trazidas pela lei foram

provenientes de recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), consideradas necessárias para o adequado desenvolvimento da defesa da concorrência pelas autoridades brasileiras (COELHO; MAFRA, 2012).

Com o advento da supramencionada lei, o CADE recebeu a competência da instrução dos processos administrativos de apuração de infrações à ordem econômica, bem como dos processos de análise de atos de concentração. Todavia, a mudança mais significativa introduzida pela Lei 12.529/2011 foi, sem dúvidas, a exigência de submissão prévia ao CADE de processos de fusões e aquisições de empresas que possam resultar em efeitos anticompetitivos.

Anteriormente, essas operações podiam ser comunicadas ao CADE após já terem sido consumadas, tal situação era singular ao Brasil, um dos únicos países do mundo que adotavam um controle de estruturas *a posteriori*, certa vez descrito pela revista *The Economist* como uma “esquisitice brasileira” (BRASIL, 2013, p. 28). A submissão prévia ao CADE dos mencionados processos de F & A concedeu maior segurança jurídica às empresas, bem como agilidade à análise dos atos de concentração.

Nesse contexto, diferentemente da legislação anterior, no sistema estabelecido pela Lei 12.259/2011, a aprovação da operação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é condição necessária para implementação da operação, assim, os atos de concentração são analisados antes de gerar efeitos, sendo mais fácil estabelecer medidas para restringi-los ou reprová-los. Ademais, o artigo 90 da referida lei enumera em seus quatro incisos as operações consideradas como atos de concentração para efeitos de notificação:

Art. 90. Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando:

I - 2 (duas) ou mais empresas anteriormente independentes se fundem;

II - 1 (uma) ou mais empresas adquirem, direta ou indiretamente, por compra ou permuta de ações, quotas, títulos ou valores mobiliários conversíveis em ações, ou ativos, tangíveis ou intangíveis, por via contratual ou por qualquer outro meio ou forma, o controle ou partes de uma ou outras empresas;

III - 1 (uma) ou mais empresas incorporam outra ou outras empresas; ou

IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou *joint venture*.

É importante também registrar que o artigo 61 do referido diploma legal traz uma série de medidas que podem ser adotadas pelo CADE para mitigar os efeitos

potencialmente lesivos dos atos de concentração, conforme transcrição *in verbis*:

Art. 61. No julgamento do pedido de aprovação do ato de concentração econômica, o Tribunal poderá aprová-lo integralmente, rejeitá-lo ou aprová-lo parcialmente, caso em que determinará as restrições que deverão ser observadas como condição para a validade e eficácia do ato.

§ 1º O Tribunal determinará as restrições cabíveis no sentido de mitigar os eventuais efeitos nocivos do ato de concentração sobre os mercados relevantes afetados.

§ 2º As restrições mencionadas no § 1º deste artigo incluem:

I - a venda de ativos ou de um conjunto de ativos que constitua uma atividade empresarial;

II - a cisão de sociedade;

III - a alienação de controle societário;

IV - a separação contábil ou jurídica de atividades;

V - o licenciamento compulsório de direitos de propriedade intelectual; e

VI - qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica.

É certo que a realização de atos de concentração sem a prévia aprovação do CADE gera graves consequências, como o cometimento da prática denominada *gun jumping* (a qual significa 'queima de largada'), que podem gerar, nos termos da lei, além da nulidade dos atos de implementação e outras sanções acessórias, multa pecuniária que varia de R\$60 mil a R\$ 60 milhões, sem prejuízo da abertura de processo administrativo⁸⁹ para imposição das sanções por infração da ordem econômica (SZMID, 2016). Talvez por isso, as empresas interessadas na rápida aprovação pelo CADE de seus processos de fusões ou aquisições passaram a ter incentivo para coletar e apresentar todas as informações necessárias de forma mais detalhada e adequada ao Conselho.

Para mais, a Lei 12.529/2011 também fixou a obrigação da submissão ao CADE somente dos atos de concentração que envolvessem, de um lado, pelo menos um grupo com faturamento no Brasil igual ou superior a R\$ 400 milhões e, de outro, com faturamento superior a R\$ 30 milhões, o que ajudou a diminuir o grande número de operações que tramitavam no SBDC e gerava um alto volume de operações a estrutura de análise (BRASIL, 2013).

Além disto, é relevante observar o ponto atinente ao 'poder de mercado',

⁸⁹ A situação aqui retratada foi verificada no Procedimento Administrativo 08012.002493/2005-16, que envolvia a acusação de formação de cartel na compra de gado bovino abaixo de 16 arrobas entre as empresas Frigorífico Mataboi S/A, Bertin Ltda, Franco Fabril Alimentos Ltda. e Indústria e Comércio de Carnes Minerva Ltda. No caso as empresas envolvidas foram submetidas a multa estipulada em 5% do faturamento líquido de impostos, em 2004, ano anterior à instauração do procedimento administrativo, multiplicado pela razão das compras de gado com descontos sobre o total de compras de gado de cada empresa.

expressão utilizada para referir-se àquela ocasião na qual o ator econômico, mesmo não sendo o único a atuar no mercado, detém poder econômico que lhe permite atuar de modo independente e com indiferença frente à existência e comportamento de outros agentes. De acordo com a autora Paula Forgioni (2015, p.273), o que se pretende dizer por poder de mercado é que nem sempre é necessário o monopólio ou a ausência de concorrência para que se verifique uma posição dominante, pois “ainda que titular de parcela não substancial do mercado, pode ter a capacidade, por exemplo, de impor preços”.

Assim, conclui-se que a diferença entre o mercado concentrado e o mercado competitivo é apenas de grau (FORGIONI, 2015). Aliás, o primeiro método de diagnosticar o poder econômico da empresa é verificar a parcela de mercado que a mesma controla, tendo em mente a parcela que se encontra à disposição dos demais concorrentes. Em suma, a posição dominante de determinada empresa não pode ser constatada simploriamente, e, atua como ponto de partida para análise de eventual necessidade de intervenção regulatória estatal, a qual se fundamenta na coibição de práticas abusivas e contrárias à função social da ordem econômica brasileira.

Outro fenômeno que merece destaque e poderia vir a demandar uma eventual intervenção regulatória, ao implicar, por vezes, na livre concorrência é a concentração. Concentração na definição do Vocabulário Jurídico de Geraldo Magella Alves (2006) significa ‘ato ou efeito de concentrar, reunir, centralizar’; nos ensinamentos de Nuno Carvalho (1995, p. 91-92), é todo ato de associação empresarial, seja por meio da compra parcial ou total dos títulos representativos de capital social (com direito a voto ou não), seja através da aquisição de direitos ativos, que provoque a substituição de órgãos decisórios independentes por um sistema unificado de controle empresarial, quer este controle seja exercido efetivamente ou não. Assim, sempre que um empresário assume controle unificado sobre antigos concorrentes se configura a concentração de empresas.

A intervenção do Estado no âmbito econômico pode se justificar como uma necessidade de contenção do poder econômico privado e de correção de eventuais falhas na estrutura do mercado quando ele, por si só, não consegue promover a justiça social, bem como a redistribuição de riquezas e oportunidades, pilares da Constituição Cidadã de 1988. A concentração do mercado tem como origem os processos de Fusões & Aquisições ocorridos entre empresas. Nada obstante, no

presente estudo, não se pretende apoiar que toda e qualquer prática de Fusões & Aquisições deva ser rechaçada, todavia, é fundamental que haja uma análise caso-a-caso, tendo em vista as suas especificidades e os reflexos no mercado.

Sem embargo, embora a livre iniciativa seja declarada como fundamento da ordem constitucional e econômica, considerando-se a desigualdade que assola a sociedade brasileira, é legítimo que o Estado interfira em relações consideradas como não paritárias, como é o caso dos consumidores face às grandes empresas do setor de alimentos.

Logo, não é demais salientar que as interferências que tenham por objetivo a defesa da concorrência são cruciais ao estímulo à inovação, à eficiência e ao aumento da produtividade. Restando comprovado que, um ambiente econômico sadio configura um cenário de bem-estar para toda a sociedade, além de conferir ao consumidor preços mais justos e acessibilidade a uma maior gama de variedade de produtos.

6.2 O consumidor

Um produto alimentício até chegar ao consumidor final percorre um trajeto, cujo início dá-se com a produção, a distribuição e o varejo. Em todas as etapas deste trajeto há ingerência de vários fatores considerados como importantes para a escolha do consumidor final. Quando pensamos na figura do consumidor de alimentos, muitas vezes negligenciamos os fatores e atores condicionantes de suas escolhas.

Apropriando-se da lição de Bauman (2008, p. 26), em sua obra *Vida para Consumo*:

Como compradores, fomos adequadamente preparados pelos gerentes de marketing e redatores publicitários a desempenhar o papel de sujeito – um faz de conta que se experimenta como verdade viva; um papel desempenhado como ‘vida real’, mas que com o passar do tempo afasta essa vida real, despindo-a nesse percurso, de todas as chances de retorno. [...] Para completar a versão popular e revista do cogito de Descartes, “Compro, logo sou...”, deveria ser acrescentado “um sujeito”.

Nesse cenário, as escolhas que os consumidores fazem são condicionadas

por fatores como a cultura, a economia, a geografia etc. Ademais, fazem parte de um jogo de atores que envolve as grandes corporações transnacionais de alimentos, o Poder Público e outros coadjuvantes, como os publicitários e os próprios vendedores.

Pode-se afirmar que o consumidor se vê numa espiral de probabilidades de escolhas manipuladas, na qual a noção de responsabilidade pela escolha está atribuída a si próprio, por ser considerado para a sociedade de consumo, conforme registra Bauman (2008, p. 58), *homo eligens*, isto é, protagonista de suas escolhas limitadas, “de cenários estabelecidos e rotinas obrigatórias, de vínculos inegociáveis, preordenados e prescritos, e de padrões comportamentais compulsórios, ou pelo menos inquestionáveis”.

Nesse contexto, acreditamos, sem dúvidas, ser necessário uma atuação mais efetiva do Poder Público quanto ao desenvolvimento de políticas que propiciem um ambiente onde os consumidores estejam livres para fazer as suas próprias escolhas e empoderados⁹⁰ de informações e conhecimento para realizá-las e adotá-las adequadamente, de modo a fomentar a qualidade de vida, garantidora da saúde.

O consumidor figura em nossa Carta Magna como agente econômico e social. O artigo 170, inciso V, da Constituição Federal, estabelece expressamente a defesa dos direitos do consumidor como princípio da ordem econômica, possibilitando a intervenção do Estado nas relações privadas com o intuito de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Ao ensejo, cabe salientar que, as empresas do gênero alimentício somente terão o livre exercício de suas atividades econômicas assegurado à medida que respeitem os direitos de seus consumidores.

Com o objetivo de tutelar os interesses do consumidor, parte considerada como mais frágil nas relações comerciais⁹¹, foi elaborado o Código de Defesa do

⁹⁰ A palavra empoderamento é um neologismo criado pelo educador Paulo Freire a partir do termo, em inglês, “*empowerment*”, concebido em 1977 pelo psicólogo norte-americano Julian Rappaport, com base no substantivo “*power*” (“poder”), para defender que era necessário dar ferramentas a certos grupos oprimidos para que eles tivessem condições e autonomia de se desenvolver. Para Freire, no entanto, o termo deve ser utilizado no sentido de que os próprios grupos desfavorecidos empoderem-se a si próprios.

⁹¹ “Desde logo não há como escapar da conceituação de consumidor como um dos partícipes das “relações de consumo”, ou seja, “relações jurídicas por excelência”, embora, e como também já enfatizado, procurando tratar desigualmente pessoas desiguais, levando-se em conta que o consumidor está em situação de manifesta inferioridade ante o fornecedor de bens e serviços”. FILOMENO, José Geraldo Brito. *Capítulo I. Disposições Gerais*. In GRINOVER, Ada Pellegrini ... [et al]. – 10. Ed. Revista, atualizada e reformulada – Rio de Janeiro: Forense, 2011, vol. I, Direito Material (arts. 1º a 80 e 105 a 108).

Consumidor (CDC), Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. O Código de Defesa do Consumidor surgiu como um microsistema jurídico que busca compatibilizar os interesses consumeristas e a livre iniciativa da atividade econômica. Importante é ressaltar que, a defesa do consumidor constitui uma cláusula pétrea constitucional, ou seja, cláusula imutável, impossível de sofrer qualquer supressão ou restrição.

Para fins de conceituação da figura do consumidor, recorreremos inicialmente ao mencionado Código Consumerista (CDC), o qual traz, em seu artigo 2º, a conceituação jurídica, *in verbis*:

Artigo 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.
Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

É *mister* salientar que para que seja configurada uma relação de consumo deve-se levar em consideração a destinação final do produto ou serviço contratado, bem como a vulnerabilidade do dito consumidor. Esta observação é relevante para que possamos compreender que quando aqui tratamos do consumidor estamos a falar tão somente do consumidor final de produtos alimentícios.

A vulnerabilidade é característica essencial do consumidor, o qual nunca está em pé de igualdade com o fornecedor do produto ou serviço, até mesmo por essa razão necessita da proteção especial conferida pelo legislador. A respeito da vulnerabilidade, cumpre registrar lição de Cláudia Lima Marques (2008), para quem há quatro tipos passíveis de vulnerabilidade a serem encontradas em relação à figura do consumidor, quais sejam: a vulnerabilidade técnica, a jurídica, a fática e a informacional.

Desta maneira, conceitua-se como vulnerabilidade fática aquela denominada em razão da condição socioeconômica vivenciada pelo agente comprador. Salienta-se que a vulnerabilidade fática costuma ser a primeira vulnerabilidade apontada numa relação de consumo, sendo facilmente extraída do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor. Basicamente, ela preconiza que o consumidor não tem as mesmas condições econômicas que o fornecedor, demandando uma tutela diferenciada e especializada aos seus direitos.

Leonardo de Medeiros Garcia (2012) ao comentar a classificação estabelecida por Cláudia Lima Marques (2008) afirma que a vulnerabilidade técnica

do consumidor se configura quando o comprador não detém conhecimentos específicos sobre o produto/ serviço. Segundo Leonardo Medeiros Garcia (2012), por essa razão é que o consumidor seria mais suscetível a ser ludibriado no momento da compra/ contratação. De tal modo que, a vulnerabilidade técnica restaria configurada ao passo que o consumidor não apresente os conhecimentos jurídicos ou outros conhecimentos técnicos necessários à contratação, como por exemplo: matemáticos, econômicos e, até mesmo, o conhecimento nutricional dos alimentos, necessário à exata compreensão das fórmulas contidas em produtos alimentícios.

O aspecto da vulnerabilidade mais recentemente identificado por Marques (2008) é o informacional, a respeito deste aspecto pode-se dizer que se trata de uma espécie do gênero vulnerabilidade técnica, correlacionado ao déficit informacional dos consumidores. Por conseguinte, salienta-se que não basta conceder informações aos consumidores, as informações necessitam ser prestadas em linguagem de fácil compreensão, de forma clara e precisa.

Em amparo à necessidade da disponibilização de informações nos produtos, ressalta-se o Decreto n. 4.680/2003, que substituiu o Decreto n. 3.871/2001, que regulamenta o direito à informação em relação aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis.

Assim, a figura do consumidor no que se refere aos produtos do gênero alimentício também é marcada pela sua vulnerabilidade, que pode tanto se referir a falta de informações sobre os nutrientes que compõem aquele produto, como também pela carência de informações sobre a empresa que produz o produto. Sua vulnerabilidade é notável.

Comumente, o consumidor de alimentos acredita escolher diferentes produtos de diversas marcas sem saber que todas as marcas pertencem ao mesmo grupo, como ocorre com o grupo brasileiro nomeado como *Brazilian Foods* (BRF). Ou, ainda, confia na credibilidade e solidez de uma empresa como a Nestle, que admitiu, recentemente que “a maior parte de seu catálogo de alimentos e bebidas não é saudável, já que mais de 60% dos produtos da empresa não atenderiam aos padrões necessários” e, mais, que “algumas de nossas categorias e produtos nunca serão 'saudáveis', não importa quanto renovamos.” (ECONOMIA UOL, 2021)

Por outro lado, é importante ressaltar a atividade comercial dos bens de consumo. Nesse sentido, Bauman (2008, p. 18) aponta três regras básicas do mercado que devem ser sopesadas:

[...] que o destino final de toda mercadoria colocada à venda é ser consumida por compradores; que os compradores desejarão obter mercadorias para consumo se, e apenas se, consumi-las por algo que prometa satisfazer seus desejos; que o preço que o potencial consumidor em busca de satisfação está preparado para pagar pelas mercadorias em oferta dependerá da credibilidade dessa promessa e da intensidade desses desejos.

Tudo isso não significa necessariamente que o consumidor seja totalmente passivo e se deixe manipular assim tão facilmente. Mas é sabido que, por vezes, devido a sua marca ou embalagem um bem de consumo torna-se um produto esplêndido ou maravilhoso. Não se pode perder de vista que o alimento não é um item que serve só para comer, muito diferentemente disto, o alimento tem outras utilidades, “[...] serve para pensar [...], mas também para comunicar. [...] A escolha alimentar não diz respeito somente a uma questão racional, mas à construção de novas sensibilidades, transformações e permanências de significados nas práticas de alimentação.” (CARVALHO, LUZ E PRADO, 2011, p. 161)

Sobre o tema, registra-se a teoria desenvolvida pelo professor norte-americano da Universidade de Baltimore, Robert Lande (1998), denominada como teoria da soberania do consumidor no mercado através do direito de escolha. Para o referido professor, a escolha do consumidor existe quando presentes duas condições fundamentais: 1) Deve ser conferida ao consumidor uma gama de opções que são oriundas a partir da competitividade; e 2) Os consumidores devem estar aptos a fazer, de modo livre, sua escolha dentre essas opções.

A mencionada teoria de soberania do consumidor ainda registra que o limite entre a lei antitruste e as leis de defesa do consumidor é mais bem delineado quando consideramos as duas condições fundamentais que devem ser inerentes ao direito de escolha do consumidor. De sorte, a lei antitruste visa garantir que o mercado permaneça competitivo, livre de mecanismos como fixação de preços ou práticas anticompetitivas, almejando possibilitar que uma gama significativa de opções seja ofertada aos consumidores, e as leis de defesa do consumidor, por sua vez, buscam garantir que os consumidores possam escolher adequadamente e com espírito crítico entre as opções, sem que haja restrições ao seu direito de escolha ou

sem que eles sejam ludibriados ou sem que haja retenção de informações materiais sobre os produtos⁹².

A partir das duas condições centrais (gama de opções e liberdade de escolha) apontadas na teoria da soberania do consumidor no mercado através do direito de escolha de Robert Lande, é possível observar que a regulamentação do mercado, de forma a garantir a livre concorrência e competitividade, é fundamental para proporcionar a diversidade de opções ao consumidor. Além disto, as leis de defesa do consumidor são necessárias para conferir a segurança alçada pela normatividade. Contudo, é, de todo modo, imprescindível, num contexto mais subjetivo, que no momento de sua escolha o consumidor esteja conscientemente livre para exercê-la, de posse de senso crítico e das informações necessárias.

Por isso, urge a atuação mais efetiva do governo quanto à tutela do direito humano à alimentação⁹³.

6.3 A transnacionalização das empresas

⁹² Raciocínio extraído da livre tradução do trecho que explica a teoria de Lande: *such consumer choice exists when two fundamental conditions are present: (1) there must be a range of consumer options made possible through competition; and (2) consumers must be able to select freely among these options. The boundary between antitrust and consumer protection is best defined by reference to these two elements of consumer choice. The antitrust laws are intended to ensure that the marketplace remains competitive, so that a meaningful range of options is made available to consumers, unimpaired by practices such as price fixing or anticompetitive mergers. The consumer protection laws are intended to ensure that consumers can select effectively from among those options with their critical faculties unimpaired by such violations as deception or the withholding of material information. Protection by both the antitrust and consumer protection laws is needed to ensure that a market economy can continue to operate effectively.* in LANDE, Robert H; AVERITT, Neil W., *Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law*. Loyola Consumer Law Review, Vol. 10, No. 1, 1998, p. 44. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1357685>>. Acesso em 11 ago. 2020.

⁹³ Nesse sentido, Daniel Sarmiento (2016, p. 173) registra que: “Os poderes públicos não só podem como devem, por exemplo, fomentar a adoção de hábitos de vida saudáveis pelas pessoas. Não é ilícito ou ilegítimo que o Estado formule políticas públicas visando a encorajar que as pessoas abandonem o tabagismo, pratiquem mais exercícios físicos e adotem uma alimentação melhor. A tutela da saúde constitui uma razão pública que justifica essas medidas. Contudo, ao lidar com atos autorreferentes, o Poder Público não deve se valer de proibições e de sanções, a não ser em hipóteses absolutamente excepcionais, mas, sim, de medidas de outra natureza – campanhas educacionais, fomento, tributação com finalidades extrafiscais etc. [...] Ademais, a própria garantia da liberdade justifica que o Estado abandone a sua suposta neutralidade cosmovisiva para favorecer, em regra, sem coerções, compreensões de vida boa cuja adoção pelas pessoas propicie um ambiente cultural mais hospitaleiro para o livre desenvolvimento da personalidade de cada integrante da sociedade”.

O estudo do fenômeno da transnacionalização das empresas é de suma importância para o campo da Alimentação e Nutrição, uma vez que tais empresas, antigamente denominadas como multinacionais, acabam por impor mudanças que incidem sobre a forma de produção e abastecimento, impactando nos padrões alimentares da sociedade. Estas mudanças, nunca é demais frisar, geralmente ocorrem com o objetivo de majorar lucros e ampliar a participação das empresas nos mercados, a qual se dá de modo extremamente concentrado.

Em corroboração ao afirmado, cita-se ensinamento de Fábio Gomes (2015, p. 2039), o qual se dedica a estudar os conflitos de interesse no campo da Alimentação e Nutrição e as políticas de grandes corporações de produtos alimentícios e bebidas. Sobre o tema, registra que: “Encontram-se amplamente documentadas evidências de que essas mudanças drásticas nos sistemas alimentares e na alimentação de populações têm sido impostas globalmente por grandes corporações transnacionais”. Observa-se que a existência destes indícios, por si só, já justifica o estudo do fenômeno da transnacionalização das empresas no campo de Alimentação e Nutrição.

Ademais, a ausência de certeza científica absoluta não deve subsidiar nenhum tipo de pretexto que se valha a postergar o aprofundamento do estudo e o emprego de medidas efetivas que busquem a tutela da questão. Em analogia, lembra-se que a Declaração de Wingspread de 1998 preconiza a utilização do Princípio da Precaução⁹⁴ sempre que uma atividade representar alguma ameaça de dano à saúde humana ou ao meio ambiente, mesmo que não haja certeza científica sobre as relações de causa e efeito. Caberia, inclusive ao proponente daquela atividade potencialmente lesiva o ônus probatório, já que é quem obtém benefícios pecuniários decorrentes dela (ZAPATER, 2017).

Sobre o fenômeno da transnacionalização, cumpre, inicialmente, registrar que a expressão transnacional é consagrada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para designar empresas cuja atuação se dá além dos limites de um Estado Nacional. Entretanto, esta nomenclatura não foi sempre empregada, o termo

⁹⁴ Na Constituição da República Federal do Brasil de 1988, o princípio da prevenção pode ser extraído artigo 225, o qual impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Extrai-se também do §1º, do artigo 225, o qual dispõe sobre obrigações específicas para o poder público. Nesse ponto destaca-se o inciso V que atribui como sendo dever do poder pública controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

multinacional era mais comumente utilizado. Explica Celso Albuquerque Mello (1993, p. 105) que:

A ONU consagrou a expressão transnacional, isto é, de empresas que atuam além e através das fronteiras estatais. É mais correto, porque o qualificativo "multinacional" podia conduzir a equívoco se fosse interpretado ao pé da letra, vez que estas empresas não têm muitas nacionalidades. Assim a matriz é norte-americana, a subsidiária no Brasil é brasileira, a subsidiária na Argentina é argentina etc.

Sob este ponto de vista, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD, 1999, p.45) ocorrida no ano de 1999, conceituou a empresa transnacional como:

Uma empresa que independentemente do seu país de origem e de sua propriedade, podendo ser privada, pública ou mista, compre entidades locais em dois ou mais países, ligadas por controle acionário ou de outra forma que uma ou mais dessas entidades possam exercer influência significativa sobre a atividade das demais e, em particular, para dividir conhecimento, recursos e responsabilidades umas com as outras. As transnacionais operam sobre um sistema de tomada de decisões que permitem políticas coerentes e estratégias comuns por meio de um ou mais centros de decisões. É uma entidade que controla ativos no exterior.

O fenômeno da transnacionalização das empresas pode ser compreendido também como um reflexo da globalização em sua fase neoliberal, a qual se caracteriza pelo processo de desterritorialização dos relacionamentos político-sociais e é fomentada por um sistema econômico capitalista sem fronteiras, em detrimento à ideia de soberania estatal. Desta maneira, caracteriza o fenômeno da globalização a noção de conjunto, global, ou seja, o mundo sintetizado como único (GIDDENS, 1991).

O neoliberalismo prega a diminuição da participação do Estado na economia, de modo que a regulação da vida social reste a cargo do próprio mercado. O pensamento neoliberal compreende o discurso capitalista que reforça os interesses do mercado, às vezes, até mesmo em detrimento dos interesses da maior parte da sociedade. Como forma de fortalecer o mercado, os neoliberalistas pregam a ideia de que o financiamento dos encargos sociais e a participação do Estado na garantia dos direitos sociais têm um custo alto às empresas, o que poderia vir a afetar a sua competitividade, gerando prejuízo ao mercado. A partir desse raciocínio, é defendida uma menor participação do Estado na vida econômica e o fortalecimento dos bancos

e do setor financeiro privado (MARTINS, 2011).

O retorno do pensamento liberal à cena, sob o nome de neoliberalismo, ocorreu com a recessão econômica e as crises ligadas ao abastecimento de petróleo de 1973 e 1979 (BASTOS, 2013). O risco de inflação nos países ricos oportunizou o movimento neoliberalista, cuja aplicação geraria o enfraquecimento dos movimentos sindicais e a diminuição dos gastos públicos com políticas sociais.

A ocasião decisiva para a ampliação e implantação do neoliberalismo foi o encontro conhecido como Consenso de Washington, no qual representantes dos Estados centrais do capitalismo estabeleceram regras que regeriam o futuro da economia mundial, de modo a promover os fluxos de capitais, os interesses do mercado e das grandes corporações transnacionais com, por exemplo, a terceirização de serviços, bem como com a sua fragmentação e dispersão dentro das esferas da cadeia de produção; o enfraquecimento dos sindicatos e das organizações dos trabalhadores (MARTINS, 2011).

O Consenso de Washington fundou um conjunto de medidas – resultantes de estudos e debates promovidos por economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos – que alicerçou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990. Estas medidas passaram a ser recomendadas para promover o ajuste macroeconômico dos países em desenvolvimento (SCHNEIDER, 2008). Além disto, o Consenso de Washington proporcionou a elaboração de um conjunto de reformas essenciais que tinham como objetivo a superação da crise econômica da América Latina e a retomada de seu crescimento.

Pode-se afirmar que as medidas apresentadas pelo Consenso de Washington consolidaram a perspectiva neoliberal, representando uma corrente de pensamento em favor da economia de mercado, visando, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos por meio da privatização das empresas estatais, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e abertura comercial. De início essas ideias foram aceitas e adotadas por dezenas de países sem muito questionamento. Entretanto, não prosperaram na medida esperada. Como se nota, o Brasil e boa parte da América Latina ainda vivenciam o desemprego e a concentração de riquezas.

Nesse ponto, cabe salientar o pensamento de Zygmunt Bauman sobre o enfraquecimento das funções do Estado por ocasião da globalização e do

neoliberalismo (1999, p. 74):

No cabaré da globalização, o Estado passa por um strip-tease e no final do espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: seu poder de repressão. Com sua base material destruída, sua soberania e independência anuladas, sua classe política apagada, a nação-estado torna-se um mero serviço de segurança para as megaempresas. Os novos senhores do mundo não têm necessidade de governar diretamente. Os governos nacionais são encarregados da tarefa de administrar os negócios em nome deles.

O que ocorre é que sob a concepção de política neoliberal e globalização, geralmente, o Estado submete-se aos interesses transnacionais, sejam eles especulativos ou produtivos, em nome da ‘modernização do país’ (LEME, 2010).

Outrossim, como lecionam Burlandy, Gomes, Carvalho e Henriques (2014, p.127):

[...] as atividades transnacionais decorrentes da globalização, que envolvem atores com diferentes interesses e níveis de poder, podem gerar efeitos desiguais e negativos sobre a saúde, sejam intencionais ou não. Apesar de os governos serem detentores de autoridade pública para regular qualquer agente do setor privado operando em seu território, na prática, os Estados têm dificuldades de atuar sobre corporações transnacionais. Isto se deve não apenas ao seu poder econômico, mas também ao fato de poderem mudar jurisdições com relativa facilidade para evitar ou impedir que sejam reguladas.

Para Santos et Ribeiro (2016, p. 165), “tal fenômeno evidenciou lacunas em termos de responsabilidade dos Estados ligadas a formas de garantia, proteção e respeito dos Direitos Humanos”, considerando que a tutela estatal pode ser influenciada por agentes privados, “tornando possível então observar que os Estados sozinhos não são capazes de garantir uma ampla proteção dos Direitos Humanos”, mais que isso, que estes direitos estão suscetíveis a violação por parte de atores não estatais, como é o caso das empresas transnacionais.

Naturalmente, as empresas de alimentos fazem parte deste processo que configura a transnacionalização e proporciona a ampliação e capilarização de seus pontos de vendas, ocasionando o aumento de sua rentabilidade. Para tal, as empresas mesclam seus negócios em diferentes pontos do planeta, às vezes de forma independente, outras vezes sob a forma de fusões para ganhar uma maior escala nos negócios.

Como a atuação das empresas transnacionais abrange diversos Estados, isso permite a sua maior flexibilização, no que tange, inclusive, à captação de recursos

internacionais para o financiamento de suas operações. Desta maneira, a integração de toda rede de subsidiárias de uma empresa transnacional a caracteriza como, conforme leciona José Carlos de Magalhães (2005, p. 209), em sua obra *Direito Econômico Internacional*, “um complexo gigantesco que confronta em muitos aspectos o próprio poder dos Estados em que opera”.

Para além, destaca José Carlos de Magalhães (2005, p. 211) que “o poder de influir no mercado e afetar toda uma comunidade acaba por criar na empresa uma estrutura quase que governamental similar à do Estado”. É evidente que o papel exercido por uma empresa transnacional é similar à notoriedade atribuída ao Estado, muitas vezes é até de maior poderio, pois a atividade de uma empresa transnacional abrange decisões que afetam um conjunto de atores, dentre eles: consumidores, fornecedores, revendedores e toda a comunidade que a circunda.

Não se trata somente de maior poderio financeiro, pesquisa recente realizada pela Edelman Trust – Edelman Trust Barometer 2021⁹⁵ - aponta que as empresas são não somente as instituições mais confiáveis entre as quatro estudadas (empresas, governo, organizações não governamentais e mídia), como também a única instituição vista concomitantemente como éticas e competentes. A evolução da confiança dos cidadãos nas empresas surge num momento muito delicado politicamente, quando o governo instado a dar respostas rápidas e assertivas frente aos problemas ocasionados pela pandemia do COVID-19 não logrou êxito no desempenho de suas funções.

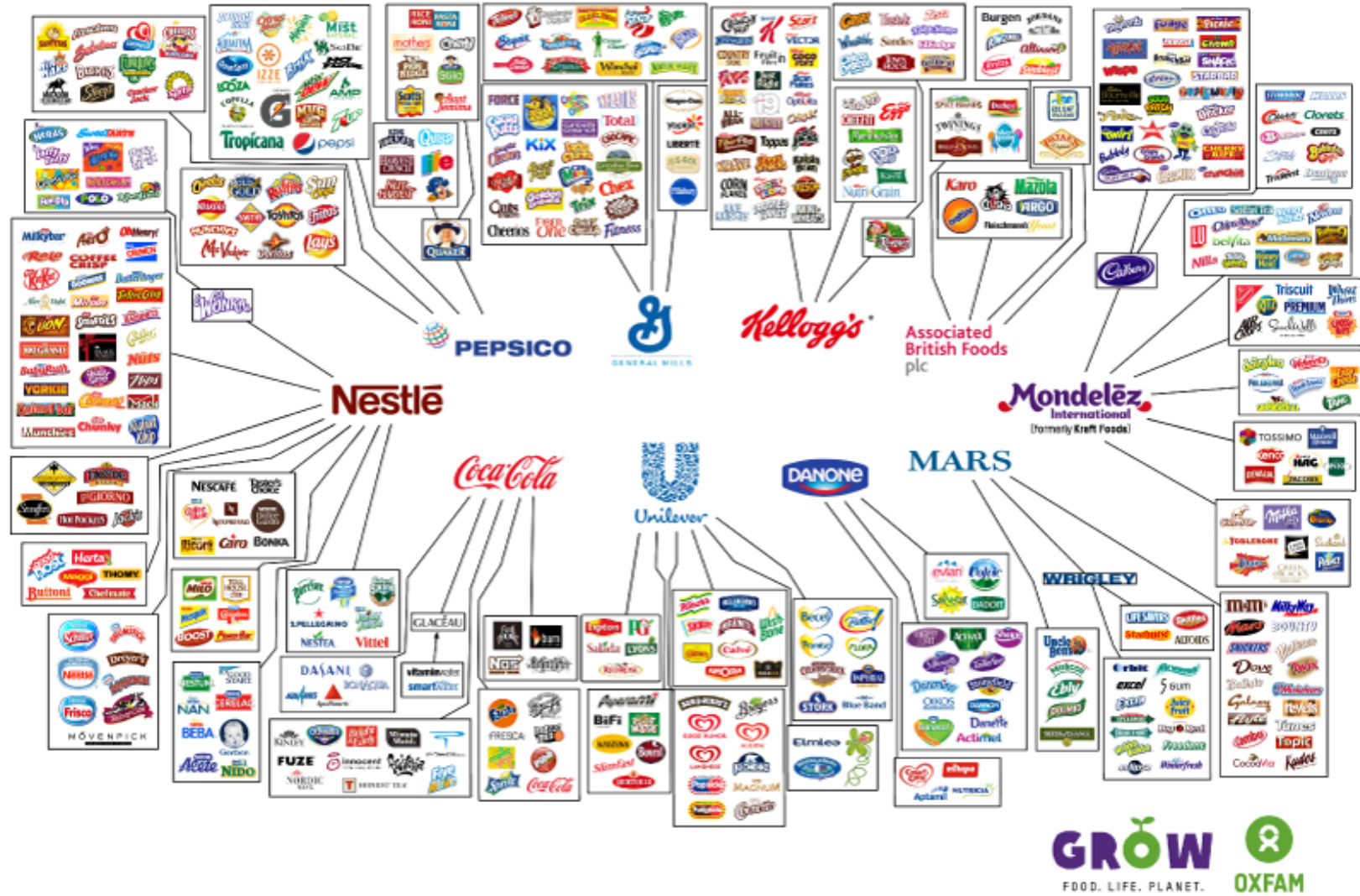
Por outro lado, o poder econômico e político das corporações alimentícias transnacionais e o enfraquecimento da regularização nacional acaba diminuindo, de certa forma, a responsabilidade das empresas frente aos consumidores. A sociedade civil, nesse contexto, também precisa protagonizar o debate, demandando mudanças na dinâmica das empresas do setor alimentício, tendo em vista a complexidade da questão e as consequências que podem causar, em especial na saúde dos brasileiros, o cenário atual de concentração dos mercados (BOYD et al. 2015).

Para fins de visualização do cenário de concentração e transnacionalização das empresas, colaciona-se a seguinte ilustração, na qual podem ser visualizadas as principais marcas que as onze maiores empresas, PepsiCo, Nestle, Coca Cola,

⁹⁵ Disponível em: <<https://www.edelman.com/trust/2021-trust-barometer>>. Acesso em 04 set. 2021.

Unilever, Danone, Mars, Mondelez, *Associated British Foods*, Kellogg's, Kraft-Heinz e *General Mills*, do ramo global da Alimentação dominam.

Figura 3 – As onze principais empresas que controlam o mundo da Alimentação



Fonte: <https://www.behindthebrands.org/take-action/>

6.4 Considerações sobre um mercado altamente concentrado

A noção central sobre concentração econômica, para Paula Forgioni (2015, p. 399), “[...] é simples e expressa o aumento de riquezas em poucas mãos, relacionando-se com o aumento de poder econômico de um ou mais agentes do mercado”, gera potenciais efeitos na concorrência e, desta forma, na liberdade de escolha dos consumidores, que se veem exercendo suas escolhas a partir de uma gama limitada e padronizada de produtos.

Não se pode perder de vista que, antes da escolha ser exercida pelo consumidor, alguém (em verdade, alguns poucos fortes e poderosos agentes econômicos) já selecionou os produtos a lhe serem ofertados. Para ilustrar a situação, recorreremos, em analogia, às lições de Poulain (2013, p. 54) que quando da verificação do caso específico de restaurantes do estilo *self-service*, os quais possuem ofertas múltiplas e acesso direto ao alimento pelos comensais, registra que mesmo nesses casos “a liberdade de escolha do comedor nunca é total” (2013, p. 54), já que a oferta de alimentos dá-se sempre em função do que os agentes organizadores da alimentação coletiva consideram como expectativa.

Em síntese, Poulain (2013, p. 54) explica:

A série de pratos proposta a um cliente de restaurante de empresa é, a princípio, o resultado de uma negociação comercial entre um comitê da empresa ou uma Direção de Recursos Humanos (DRH) e uma empresa produtora de refeições coletivas. Essa negociação é, também influenciada pelas representações dos diferentes agentes dessas instâncias decisórias.

Esse exemplo micro nos ajuda a visualizar a série de atores envolvidos nas negociações e decisões que antecedem a comercialização de produtos alimentícios. Assim sendo, ainda de acordo com Poulain (2013, p. 56) o comensal “[...] constrói sua escolha a partir de uma gama de produtos cuja estrutura e importância são definidas pelos responsáveis do restaurante”, como também ocorre com o varejo alimentício, em especial com os supermercados.

Para o escritor Michael Moss (2015), o supermercado pode ser considerado como um verdadeiro campo de batalha minado prestes a explodir. Nesse cenário caótico, Moss registra que como “somos nós que decidimos o que comprar e comer” é nossa incumbência enxergar os produtos através de sua aparência e optar pelos

mais adequados.

Ocorre que para enxergar os produtos ‘através de sua aparência’ é necessário haver mais transparência e informações. Lembra-se que os produtos alimentícios são desenvolvidos e projetados sempre de forma a maximizar a sua atratividade, além das fortes estratégias publicitárias, a adição de alguns ingredientes torna seu sabor poderoso e viciante, o que nos faz ceder aos seus ‘encantos’.

Aliás, os três ingredientes, cujos nomes intitulam a obra de Michael Moss, Sal, Açúcar e Gordura, não são os únicos responsáveis por tornar os alimentos mais atraentes, eles são apenas parte do projeto da indústria para moldar os hábitos alimentares dos consumidores. Obviamente, as estratégias publicitárias exercem grande peso neste cenário e andam lado a lado destes ingredientes.

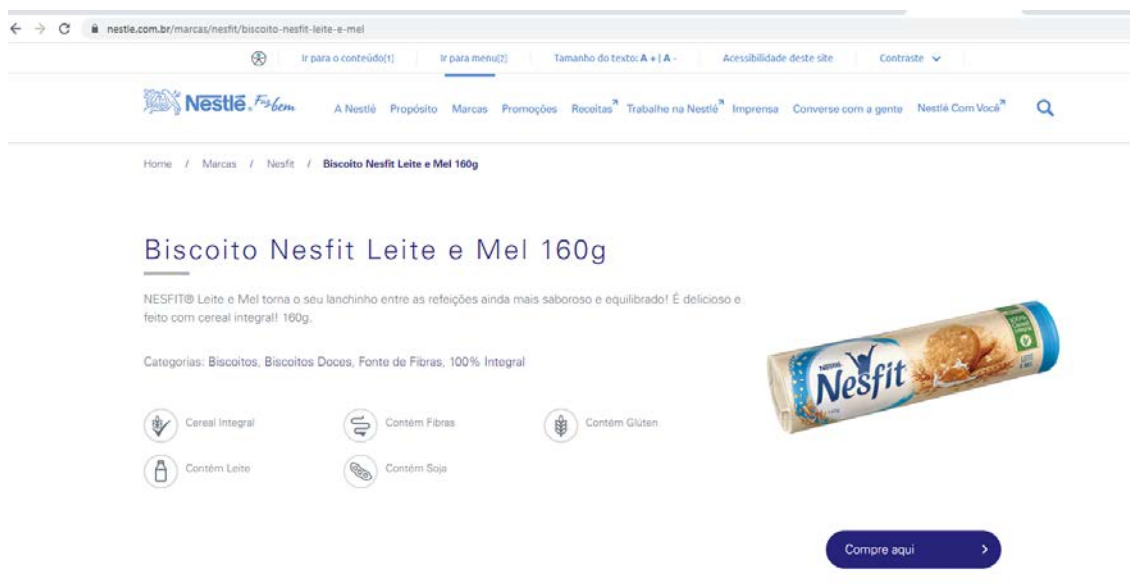
Em se tratando dos artifícios utilizados pela indústria alimentícia para potencializar a atração aos seus produtos, cumpre registrar passagem retirada da obra de Michael Moss (2015), na qual o autor relata que por meio de uma visita à fábrica da Nestlé na Suíça, empresa mundialmente conhecida pelo trabalho que desenvolve em ciência nutricional, cuja sede fica, ironicamente, na mesma rua em que a Organização Mundial de Saúde, tomou conhecimento do centro de pesquisa da empresa, o qual contava com uma equipe de setecentos membros, dentre estes 350 neurocientistas.

Através desta equipe, a empresa realizava experimentos, cujo intuito era desenvolver fórmulas alimentícias cada vez mais atrativas e viciantes. Em seu relato, Moss (2015) menciona ter presenciado um destes experimentos, ocasião em que cobaias humanas tiveram as suas cabeças conectadas a máquinas de encefalograma, a fim de que os cientistas pudessem observar o modo como alimentos como sorvetes⁹⁶ ativavam o cérebro humano.

⁹⁶ Gary Taubes in *Açúcar: Culpado ou Inocente?*, 1 ed., Porto Alegre, RS: L&PM, 2018, p. 60, registra que o sorvete “era considerado um deleite para os ricos desde que foi inventado – aparentemente na Itália – no final do século XVII. Em meados do século XVIII, ainda era bastante raro nos Estados Unidos, de forma que comê-lo era considerado um acontecimento digno de menção no jornal. O que ele precisava para se viralizar, além de açúcar adequado e barato, era de fornecimento confiável de gelo ou um freezer no qual fazê-lo e armazená-lo [...] O primeiro freezer para sorvete foi inventado em 1843 por uma funileira da Filadélfia chamada Nancy Johnson. A produção de sorvete em larga escala começou com Jacob Fussell, um comerciante de leite de Maryland que se viu no verão de 1851, com uma produção excedente de creme e sem consumidores para comprá-la Ele acrescentou açúcar, produziu o sorvete e o vendeu por 25 centavos o quarto de galão (0,94 litro) e ficou atordoado com a demanda”.

Outra estratégia de dominação de mercado utilizado pela referida empresa é a venda de diferentes produtos que atingem polos distintos de consumo. Deste modo, a Nestlé, empresa transnacional utilizada como aqui como referência, comercializa, tanto produtos alimentícios ultraprocessados e altamente calóricos, como também comercializa outros produtos destinados a consumidores que buscam recuperar a forma, a título de exemplo que ocupam esses dois nichos do mercado de *snacks* registra-se os biscoitos Bono e Nesfit.

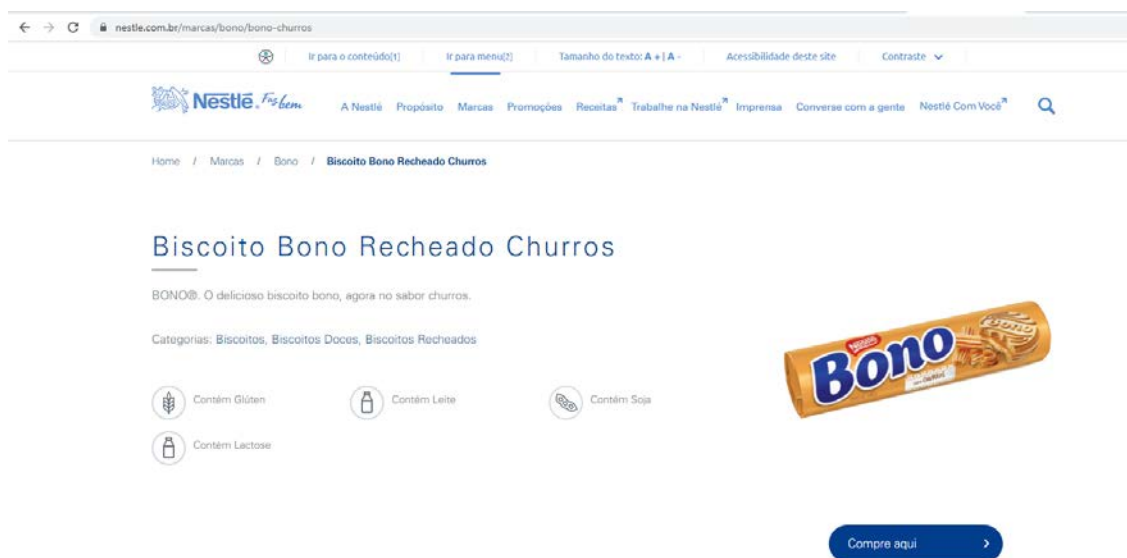
Figura 4 – Biscoito Nesfit



The image is a screenshot of a web browser displaying the product page for Nesfit biscuits on the Nestlé website. The browser's address bar shows the URL: [nestle.com.br/marcas/nesfit/biscoito-nesfit-leite-e-mel](https://www.nestle.com.br/marcas/nesfit/biscoito-nesfit-leite-e-mel). The page features the Nestlé logo and navigation links such as 'A Nestlé', 'Propósito', 'Marcas', 'Promoções', 'Receitas', 'Trabalhe na Nestlé', 'Imprensa', 'Converse com a gente', and 'Nestlé Com Você'. The breadcrumb trail reads: 'Home / Marcas / Nesfit / Biscoito Nesfit Leite e Mel 160g'. The main heading is 'Biscoito Nesfit Leite e Mel 160g'. Below the heading, a short description states: 'NESFIT® Leite e Mel torna o seu lanchinho entre as refeições ainda mais saboroso e equilibrado! É delicioso e feito com cereal integral! 160g.' The categories listed are 'Biscoitos, Biscoitos Doces, Fonte de Fibras, 100% Integral'. There are five icons representing product attributes: 'Cereal Integral', 'Contém Fibras', 'Contém Glúten', 'Contém Leite', and 'Contém Soja'. To the right of these icons is an image of the Nesfit biscuit roll. At the bottom right, there is a blue button with the text 'Compre aqui' and a right-pointing arrow.

Fonte: <https://www.nestle.com.br/marcas/nesfit/biscoito-nesfit-leite-e-mel>

Figura 5 – Biscoito Bono Recheado Churros



Fonte: <https://www.nestle.com.br/marcas/bono/bono-churros>

Além do domínio dessas duas pontas, a Nestlé passou também a explorar um ramo da medicina nutricional desenvolvido pelo laboratório farmacêutico Novartis, pelo qual comercializa uma linha de alimentos líquidos destinados a pacientes de cirurgias bariátricas, chegando ao extremo do domínio do mercado, ao ocupar todos os espaços possíveis.

Dentre os alimentos líquidos, registramos o produto chamado *Peptamen*, que é utilizado por pacientes críticos que necessitam de dieta enteral, ou seja, ingerem fórmulas nutricionais por meio de tubo, que se assemelha muito mais a um remédio do que a um alimento propriamente dito, e outro chamado *Optifast*, composto nutricional destinado a pacientes com sobrepeso, obesos e pacientes que passaram por cirurgias bariátricas e necessitam se adaptar à redução do estômago.

Figura 6 - Optifast



Fonte: <https://www.nestle.com.br/a-nestle/historia?title=Lan%3%A7amento%20de%20Optifast>

Essa mesma empresa, recentemente protagonizou manchetes de veículos de informações globais pelo vazamento de um documento interno ao qual o *Financial Times* teve acesso, no qual ela assumia que a maior parte dos produtos alimentícios que fabrica não é saudável (UOL ECONOMIA, 2021). Ora, todos os produtos fabricados pela Nestle são absolutamente 'legais', embora o seu consumo a longo prazo possa vir a ser considerado 'letal', isto é, patogênico.

O que nos remete à obra *Lethal but Legal, Corporations, Consumption, and Protecting Public Health* de Nicholas Freudenberg (2014), na qual o autor relata que quando o NAFTA foi plenamente implementado, a dieta dos mexicanos mudou completamente. Entre 1992 e 2000, por exemplo, as calorias derivadas do consumo de refrigerante aumentaram cerca de 40%. Em 2002, o cidadão mexicano médio já consumia 487 porções de Coca-Cola por ano enquanto o cidadão estadunidense consumia 436 porções. Entre 1992 e 2000, em parte, como resultado das mudanças econômicas precipitadas pelo Nafta, o custo em pesos dos alimentos mais saudáveis triplicou, o que tornou mais atrativos os alimentos com baixo teor de nutrientes.

Não se pretende aqui dizer que o processo de globalização é a causa da obesidade. A obesidade é um fenômeno muito complexo para ser atribuído a uma única causa, como bem pontuado pelo autor (FREUDENBERG, 2014, p. 158):

Did NAFTA cause Mexico's obesity and diabetes epidemics? Of course not. Obesity is too complex a problem to have a single cause, and weight and body mass have been expanding around the world, not just in Mexico. Nevertheless, the evidence is clear that NAFTA, a trade agreement shaped by multinational food, agriculture, and other industries to increase their profits, transformed Mexico's food environment and diet.

Mas, indubitavelmente, a globalização provocou drásticas alterações na alimentação dos brasileiros, tal como ocorreu no México. Ocorre que somente é possível perceber a nocividade de alguns produtos alimentícios com a ampla divulgação de informações, que são extraídas a partir de pesquisas científicas, o que pode ocorrer tarde demais.

Nesse ponto, há que ser assinalado, que nos últimos anos, as duas principais agências de fomento à pesquisa no Brasil, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vêm sofrendo intensos cortes de verbas⁹⁷, o que reflete o desmonte ao sistema de ciência e tecnologia brasileiro. Só em 2021, houve corte de 12% em relação ao ano anterior das bolsas do CNPQ⁹⁸.

Em adendo, cumpre registrar que não só as pesquisas científicas estão ameaçadas, como também importantes pesquisas de cunho estatístico como o Censo Demográfico – IBGE. Sabe-se que a partir dessa pesquisa é que muitas políticas públicas são construídas e provisionadas⁹⁹.

Diante da constatada dificuldade de obtenção de dados atualizados e informações, o Guia Alimentar para a População Brasileira elaborado pelo Ministério da Saúde a partir de pesquisas e evidências científicas, o qual sintetiza informações relacionadas à promoção da alimentação saudável, exerce um importante papel na divulgação de informações.

⁹⁷ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/03/politica/1567542296_718545.html>. Acesso em 10 set. 2019.

⁹⁸ Disponível em: <<https://super.abril.com.br/ciencia/cnpq-so-conseguiu-pagar-13-das-bolsas-aprovadas-para-cientistas-em-2021/>>. Acesso em 08 set. 2021.

⁹⁹ Disponível em: <<https://exame.com/blog/sergio-praca/adiamento-do-censo-e-mais-um-capitulo-de-bolsonaro-contra-o-estado/>>. Acesso em 08 set. 2021.

A título de exemplo, o Guia expõe o perigo causado pela adição de sal ou açúcar, estimulantes de sabor, geralmente utilizadas em quantidades excessivas transformando o alimento original em fonte vazia de nutrientes cujo consumo excessivo está associado a doenças do coração, obesidade e outras doenças crônicas.

Já foi colocado que em 2021, a publicação do Guia Alimentar para a População Brasileira do Ministério da Saúde encontrou resistência no âmbito de próprios órgãos do governo¹⁰⁰. Há apenas alguns dias, foi divulgado um documento produzido para a Coca-Cola dos Estados Unidos da América, pela The Intercept Brasil, que descrevia a preocupação da empresa transnacional em destaque com o Guia Alimentar para a População Brasileira.

Segundo o documento divulgado, qual seja, um relatório de análise de riscos da Consultoria Sandroft, a diretriz oficial do Ministério da Saúde era punitiva para o açúcar e para suas bebidas, classificando-as como alimentos “ultraprocessados”. O documento em questão colocava o Brasil como um dos países de maiores riscos para a Coca-Cola em se tratando de políticas públicas, sendo o Guia Alimentar considerado como ‘punitivo’ a seus produtos.¹⁰¹

O The Intercept Brasil coletou opiniões de experts sobre o documento vazado. Nesse sentido, registrou:

Daniela Canella, professora da UERJ, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e uma das integrantes do grupo de pesquisadores que formulou o texto-base do guia, lembra que “a literatura sobre os malefícios à saúde relacionados ao consumo dos ultraprocessados é extensa, incluindo obesidade, hipertensão, diabetes, câncer”, motivo pelo qual se recomenda expressamente evitar o consumo destes alimentos. [...] Canella não acredita, entretanto, que isso faça a diretriz brasileira ser considerada punitiva. O que acontece é que “a prática das recomendações do Guia, pela população, pode impactar o volume de vendas” de uma empresa de ultraprocessados como a Coca-Cola. “Isso seria puni-la?”, indaga.

¹⁰⁰ Ver Nota de Rodapé nº 13.

¹⁰¹ “A Sancroft lembra que a atenção crescente às doenças crônicas colocou o açúcar no centro das discussões, em paralelo a uma também crescente aversão por ingredientes artificiais, com destaque para os adoçantes. Com isso, os governos estavam agindo no sentido de criar novos impostos, formular rótulos mais claros e restringir a comercialização, como em cantinas escolares.” Disponível em: <<https://theintercept.com/2021/09/01/coca-cola-documento-lista-guia-alimentar-como-ameaca/>>. Acesso em 01 set. 2021.

Ora, num contexto mercadológico altamente concentrado, já vimos que a difusão de informações é um elemento crucial à promoção do direito humano à alimentação adequada, ocorre que o cenário de concentração do mercado alimentício por grandes corporações transnacionais obsta, em demasia, a livre disseminação de conhecimento, tanto a nível global, como a nível local (Brasil).

Como veremos adiante, o cenário de concentração do mercado alimentício se repete no Brasil, onde parece haver uma espécie de captura do Estado¹⁰² pelas empresas transnacionais de alimentos.

6.5 A concentração de empresas do setor alimentício no Brasil

A concentração de empresas do setor alimentício no Brasil é um fato que não pode ser negligenciado quando se tem em pauta a discussão sobre os problemas nutricionais tangentes à incúria do Poder Público face à tutela do direito à alimentação. Incontestavelmente, ocasiona impactos na alimentação da sociedade, ao gerar distorções na cultura alimentar regional e na liberdade de escolha de alimentos pelos consumidores brasileiros. Reside aí a importância de melhor compreendê-lo, afinal parafraseando o Professor Calixto Salomão Filho (2002, p.60) “Conhecer a realidade é pressuposto essencial para que se possa modificá-la”.

Países como o Brasil, de um expressivo mercado emergente, isto é, ainda com amplo potencial de expansão, inclusive, do mercado alimentício (GOMES; CASTRO; MONTEIRO, 2010), são alvos do poderio e influência das empresas transnacionais, geralmente formados por meio de processos de fusões e aquisições (F&A).

De acordo com Andrade, Mitchell e Stafford (2001), as fusões e aquisições (F&A) geralmente se justificam ao passo que se apresentam como: um meio estratégico para o crescimento e sucesso da empresa, com base nas eventuais economias de escala, sinergias e a maior eficiência na gestão de ativos; uma

¹⁰² “We define state capture as the efforts of firms to shape the laws, policies, and regulations of the state to their own advantage by providing illicit private gains to public officials. We develop a method to measure this form of grand corruption based on the findings and analysis of a survey of nearly 4,000 firms in 22 transition countries.” Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>. Acesso em 08 set. 2021.

tentativa de instituir poder de mercado, através da formação de monopólios ou oligopólios; uma medida de disciplina do mercado, como no caso da substituição de gestores de companhias adquiridas; um comportamento discricionário de gestores de empresas adquirentes, que se engajam em tais processos visando o benefício próprio; e, um meio de obter oportunidades de diversificação, pela exploração de mercados e capitais.

É importante ressaltar que, além das eventuais reorganizações societárias, os processos de fusões e aquisições (F&A) visam o aumento dos lucros em escala. Assim, por sua importância, o mercado de fusões e aquisições, muitas vezes, funciona como um indicador do aquecimento da economia global ou regional, ou seja, conforme o volume e o valor das operações pode-se avaliar o quanto as atividades econômicas daquela localidade estariam aquecidas ou não.

Como exemplo de processos de F & A no setor alimentício brasileiro, destaque-se, a aquisição pela *Brazilian Foods* (BRF), empresa originalmente brasileira que possui destaque no cenário mundial, da empresa holandesa *Eclipse Holding Cooperatief*, controladora da Campo Austral, um grupo de companhias com operações comerciais integradas no mercado de suínos na Argentina, incluindo o mercado de frios. Ocorrida em meados de abril de 2016, esta aquisição fez parte do plano estratégico da empresa de “globalizar a companhia, acessando mercados locais, fortalecendo suas marcas, distribuindo e expandindo seu portfólio de produtos ao redor do mundo” (JORDÃO, 2016).

Outro destaque foi a compra da empresa Brasil Kirin, da japonesa Kirin, pela holandesa *Heineken*, aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), sem restrições (VALOR ONLINE, 2017). Com a aquisição, a companhia holandesa passa a ser a segunda maior fabricante de cervejas do mercado brasileiro, atrás da Ambev.

A Ambev, *American Beverage Company* ou Companhia de Bebidas das Américas, é outro grupo expressivo no setor de alimentos nacional. A sua criação resultou da fusão entre a Companhia Antarctica Paulista e a Cervejaria Brahma, em julho de 1999. Entretanto, sua aprovação final pelo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência ocorreu somente no final de março de 2001.

A criação do grupo causava controvérsia, já que, pouco antes da fusão, a Brahma havia adquirido a Skol, e unidas as marcas dominavam 90% do mercado brasileiro de cervejas. Para o negócio ser aprovado, o Sistema Brasileiro de Defesa

da Concorrência (SBDC) impôs condições e restrições, dentre elas a obrigação de a Ambev vender a marca de cerveja Bavária, bem como cinco de suas fábricas, a fim de oferecer infraestrutura operacional e logística à empresa compradora para que ela se fixasse no mercado, com o intuito de preservar a concorrência no segmento (BRASIL, 2013).

O setor secundário da economia utiliza técnicas para dominar o mercado, como as fusões e aquisições de setores estratégicos, além de outros mecanismos idealizados para fidelizar seus clientes e atingir o consumidor, o qual se encontra na ponta da relação¹⁰³. Porém, não é somente nesse setor da economia que é possível observar a concentração do mercado.

A concentração atinge também o varejo alimentício, setor que recentemente tem sido de grande interesse das grandes do E-commerce brasileiro (Americanas, Magazine Luiza etc.), que por conta da pandemia passaram a ter interesse no comércio de produtos alimentícios perecíveis. Uma prova disto é a recente compra da rede Hortifruti, pelas Americanas¹⁰⁴, que segue a tendência de outros *players* do mercado, como a Amazon que já vem comercializando gêneros alimentícios perecíveis “fazendo com que a experiência de compra que estas empresas proporcionam possa incluir desde o eletrodoméstico desejado até a alface e o tomate da semana” (DIARIO DO RIO, 2021).

O setor supermercadista é outro setor altamente concentrado, que começou a ser implementado, no Brasil, na década de 70 em detrimento de diversos outros

¹⁰³ Por essa razão, o Conselho Administrativo de Defesa da Economia (CADE) em um de seus mais importantes julgamentos de condutas unilaterais prejudiciais à economia, ocorrido em julho de 2009, impôs multa milionária, de aproximadamente R\$ 353 milhões, à Ambev, líder do mercado brasileiro de cervejas, devido a criação pela empresa de um programa de fidelidade nomeado como “Tô Contigo”. Esse programa de fidelidade proporcionava descontos e bonificações aos estabelecimentos comerciais em troca de exclusividade ou de redução na comercialização de produtos dos concorrentes. A Ambev até fiscalizava os freezers dos estabelecimentos participantes a fim de verificar se não havia marcas concorrentes. À época, o CADE entendeu que aquele programa induzia o fechamento de mercado, ao restringir o acesso dos concorrentes aos pontos de venda, como bares e restaurantes, gerando prejuízo à concorrência e aos consumidores. Para mais, o CADE exigiu também o encerramento do programa (BRASIL, 2013).

¹⁰⁴ Que em junho do presente ano anunciou a aprovação da sua fusão com a B2W para dar origem à Americanas S.A, que já nasce com uma base de 48 milhões de clientes ativos e mais de 1,7 mil lojas de diferentes formatos. Disponível em: <<https://www.meioemensagem.com.br/home/marketing/2021/06/11/lojas-americanas-e-b2w-aprovam-fusao-e-alteram-estrutura.html>>. Acesso em 02 set. 2021. E em agosto já sondava outra grande empresa, agora do ramo têxtil a Marisa, para nova fusão, o que demonstra a intenção de estar presente em todos os ramos possíveis do mercado. Disponível em:<<https://www.suno.com.br/noticias/marisa-amar3-americanas-amer3-fusao-dispara/>>. Acesso em 02 set. 2021.

estabelecimentos varejistas convencionais, como mercados, quitandas, feiras, armazéns, que antes respondiam pelo abastecimento alimentar urbano. A partir deles houve a difusão de uma grande variedade de alimentos industrializados, que permitiam a estocagem por muito tempo e demandavam menos tempo no preparo das refeições, além de custar menos que os gêneros *in natura* que compunham a cesta de alimentos tradicional.

O modelo foi inspirado no segmento norte-americano. No início da década de 70, grupos estrangeiros já ocupavam o setor, tal como ocorre hoje em dia. Em 1990, o setor foi atingido pela crise econômica pela qual perpassou o país em 1990 e como estratégia de crescimento passou a ofertar mais produtos, como os hortifrutigranjeiros¹⁰⁵. O resultado da crise para o setor supermercadista foi o reestabelecimento das empresas maiores em detrimento aos pequenos, que devido à grave crise econômica enfrentada não conseguiram se reestabelecer no nicho. Assim, os grandes supermercados compraram os menores.

Narciso Gomes Junior e Loureiro Borges ao estudar o tema (2019, p. 16) apontam que:

O resultado foi o aumento colossal na concentração do setor de distribuição varejista, que associadas às limitações e abandono das políticas de organização do abastecimento alimentar pelo Estado e as vantagens competitivas dos supermercados, permitiram que as redes varejistas internacionais consolidassem o processo de dominação e verticalização do setor, inserindo novas tecnologias, logísticas de coordenação e controle da definição de preços e qualidade dos produtos.

O setor supermercadista é hoje, em verdade, um grande distribuidor de grandes marcas provenientes de empresas transnacionais, como é o caso da Kraft Foods¹⁰⁶, empresa do grupo Mondelez-Brasil, que possui diferentes marcas nas linhas de chocolates, biscoitos, gomas e balas; da Nestlé¹⁰⁷, outra gigante do ramo, proprietária de 62 marcas somente no Brasil; e da Unilever¹⁰⁸, que responde por

¹⁰⁵ O que tornou as Centrais de Abastecimento (CEASA) obsoletas para o varejo.

¹⁰⁶ No Brasil o grupo Kraft Foods representa dentre outras marcas: Amandita, BIS, Bubbalo, Confeti, ClubSocial, Oreo, Tang, Halls, Trakinas. Disponível em: <<https://br.mondelezinternational.com/brand-family>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

¹⁰⁷ No Brasil o grupo Nestle representa dentre outras marcas: Nesfit, Ninho, Nescau, Moça, KitKat, Nescafé, Maggi. Disponível em: <<https://www.nestle.com.br/marcas>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

¹⁰⁸ No Brasil o grupo Unilever representa dentre outras marcas: Hellmans, Knorr, Kibon, Mãe terra, Maizena. Disponível em: <<https://www.unilever.com.br/brands/>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

mais de 400 marcas em todo o mundo.

As três maiores redes de supermercados do país, Wal-Mart, Carrefour e Pão de Açúcar/Extra - grupos empresariais internacionais, detêm cerca de 50% dos alimentos comercializados no país, como se observa no ranking ABRAS/SuperHiper colacionado abaixo (ABRAS, 2018):

Quadro 2 – Ranking Abras/Superhiper 2018

CLASS 2018	CLASS 2017	RAZÃO SOCIAL	SEDE	FATURAMENTO BRUTO EM 2017 (R\$)
1	1	CARREFOUR COMERCIO INDUSTRIA LTDA	SP	49.653.000.000
2	2	GPA	SP	48.439.791.828
3	3	WALMART BRASIL LTDA	SP	28.187.051.659
4	4	CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA	SP	8.535.696.719
5	5	IRMAOS MUFFATO & CIA LTDA	PR	6.012.523.152
TOTAL 5 MAIORES				140.828.063.358
6	8	SDB COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	SP	5.770.156.270
7	7	SUPERMERCADOS BH COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	MG	5.474.026.917
8	6	COMPANHIA ZAFFARI COMERCIO E INDÚSTRIA	RS	5.200.000.000
9	9	SONDA SUPERMERCADOS EXPORTACAO E IMPORTACAO SA	SP	3.371.899.566
10	10	DMA DISTRIBUIDORA S/A	MG	3.356.067.550
TOTAL 10 MAIORES				164.000.213.661
11	12	SAVEGNAGO-SUPERMERCADOS LTDA	SP	2.923.410.549
12	13	LIDER COMERCIO E INDÚSTRIA LTDA	PA	2.730.887.111
13	11	A ANGELONI CIA LTDA	SC	2.626.396.870
14	21	MART MINAS DISTRIBUICAO LTDA	MG	2.226.910.505
15	14	COOP - COOPERATIVA DE CONSUMO	SP	2.209.532.732
16	16	SUPERMERCADO BAHAMAS S/A	MG	2.194.184.601
17	19	COMERCIAL ZARAGOZA IMP. EXP. LTDA	SP	2.157.638.740
18	18	AM/PM COMESTÍVEIS LTDA	RJ	2.147.834.034
19	15	MULTI FORMATO DISTRIBUIDORA S/A	MG	2.143.908.694
20	17	COMPANHIA SULAMERICANA DE DISTRIBUICAO	PR	2.115.090.083
TOTAL 20 MAIORES				187.476.007.580

Fonte: Portal ABRAS, 2018

A situação não se alterou no ano seguinte, em 2019, em que pese o grupo Big, ex-Walmart, não tenha fornecido os dados para o levantamento da Abras naquele ano, a empresa era ranqueada na terceira posição entre as maiores do Brasil. Em 2020, como se observa no Quadro 3, também não houve mudanças significativas.

Quadro 3 – Ranking Abras/Superhiper 2019

Classificação 2019	2018	Empresa	Sede	Faturamento bruto em 2018 (R\$)	Número de lojas	Número de check-outs	Área de vendas m ²
1	1	GRUPO CARREFOUR BRASIL	SP	56.343.000.000	435	N.D	1.851.433
2	2	GPA	SP	53.615.965.136	1.057	N.D	1.860.359
3	3	WALMART BRASIL LTDA.	SP	N.D	N.D	N.D	N.D
4	4	CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA.	SP	8.512.818.624	201	2.355	567.074
5	5	IRMÃOS MUFFATO & CIA. LTDA.	PR	6.917.158.156	57	1.426	198.495
TOTAL 5 MAIORES				125.388.941.916	1.750	3.781	4.477.361
6	6	SDB COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.	SP	6.270.686.120	63	1.200	169.465
7	7	SUPERMERCADOS BH COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA.	MG	6.004.254.104	198	2.244	233.799
8	8	COMPANHIA ZAFFARI COMÉRCIO E INDÚSTRIA	RS	5.300.000.000	36	985	148.716
9	10	DMA DISTRIBUIDORA S.A.	MG	3.682.231.619	138	1.600	206.056
10	9	SONDA SUPERMERCADOS EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO S.A.	SP	3.402.195.983	42	1.033	99.464
TOTAL 10 MAIORES				150.048.309.742	2.227	10.843	5.334.861
11	11	SAVEGNAGO SUPERMERCADOS LTDA.	SP	3.107.952.793	45	784	83.270
12	12	LÍDER COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.	PA	3.039.701.133	23	841	113.000
13	14	MART MINAS DISTRIBUIÇÃO LTDA.	MG	2.770.462.582	30	576	157.464
14	13	A. ANGELONI CIA. LTDA.	SC	2.711.219.166	29	687	109.865
15	17	COMERCIAL ZARAGOZA IMP. EXP. LTDA.	SP	2.489.656.280	30	670	102.400
16	16	SUPERMERCADO BAHAMAS S.A.	MG	2.398.159.460	50	804	101.234
17	19	MULTI FORMATO DISTRIBUIDORA S.A.	MG	2.300.165.372	48	557	72.843
18	20	COMPANHIA SULAMERICANA DE DISTRIBUIÇÃO	PR	2.280.852.000	50	814	81.052
19	15	COOP - COOPERATIVA DE CONSUMO	SP	2.277.066.033	31	617	78.318
20	18	AM/PM COMESTÍVEIS LTDA.	RJ	2.152.830.266	2.493	3.814	145.840
TOTAL 20 MAIORES				175.576.374.827	5.056	21.007	6.380.147

Fonte: Portal ABRAS, 2019. Disponível em: <<https://emailmkt.abras.com.br/superhiper/pdf/514.pdf>>.

Quadro 4 — Ranking Abras/Superhiper 2020

RANKING 2020	RANKING 2019	RAZAO SOCIAL	FATURAMENTO BRUTO_2020	NÚMERO DE LOJAS 2020
1	1	CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA	R\$ 62.220.000.000,00	464
2	2	GPA	R\$ 61.500.000.000,00	1.076
3	4	CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA	R\$ 8.595.612.119,00	202
4	5	IRMAOS MUFFATO & CIA LTDA	R\$ 7.518.051.346,00	61
5	6	SDB COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	R\$ 7.296.216.870,00	67
As 5 maiores			R\$ 147.129.880.335,00	1.870
6	7	SUPERMERCADOS BH COMERCIO DE ALIMENTOS SA	R\$ 6.994.489.574,00	203
7	8	COMPANHIA ZAFFARI COMERCIO E INDUSTRIA	R\$ 5.490.000.000,00	36
8	9	DMA DISTRIBUIDORA S/A	R\$ 4.175.302.387,00	148
9	10	SONDA SUPERMERCADO EXP IMP S A	R\$ 3.697.193.090,00	44
10	13	MART MINAS DISTRIBUICAO LTDA	R\$ 3.521.732.223,00	37
As 10 maiores			R\$ 171.008.597.609,00	2.338
11	11	SAVEGNAGO SUPERMERCADOS LTDA	R\$ 3.345.873.746,00	49
12	12	LIDER COMERCIO E INDUSTRIA LTDA	R\$ 3.183.808.901,00	24
13	14	A ANGELONI E CIA LTDA	R\$ 2.788.488.912,00	30
14	15	COMERCIAL ZARAGOZA IMP. EXP. LTDA	R\$ 2.627.856.213,00	31
15	17	MULTI FORMATO DISTRIBUIDORA SA	R\$ 2.589.701.000,00	50
16	16	SUPERMERCADO BAHAMAS S A	R\$ 2.564.750.660,00	56
17	18	COMPANHIA SULAMERICANA DE DISTRIBUICAO	R\$ 2.547.687.149,00	55
18	19	COOP COOPERATIVA DE CONSUMO	R\$ 2.398.696.686,00	32
19	23	GIASSI E CIA. LTDA.	R\$ 2.090.939.669,00	17
20	33	KOCH HIPERMERCADO S.A.	R\$ 2.083.909.000,00	29
As 20 maiores			R\$ 197.230.309.545,00	2.711

Fonte: Portal ABRAS, 2020.

Observa-se que, a soma do faturamento dos cinco primeiros classificados corresponde a mais de 75% do faturamento total dos vinte maiores supermercados, o que nos dá a noção da dimensão da concentração do mercado varejista alimentício, o qual compreende as atividades que englobam o processo de venda que atendem diretamente as necessidades pessoais do consumidor, ou seja, é aquele cuja atividade principal consiste na venda direta ao consumidor final.

Há ainda um novo ramo, com atual relevante crescimento, chamado de 'atacarejo', uma forma do varejo alimentícios vender ao consumidor final sob uma espécie de atacado, cujo faturamento disparou ultimamente em razão das dificuldades econômicas e da pandemia da COVID-19, que ocasionaram impactos nos hábitos de consumo dos brasileiros. Diante da alta dos preços de alimentos e das recomendações de ordem sanitária, os brasileiros passaram a ir menos aos supermercados e a comprar em maiores quantidades, em busca de menores preços (MONEYTIMES, 2021).

Resta claro que, o grande varejo alimentício (inclui-se aqui o 'atacarejo') ocasiona a imposição de um padrão alimentar aos consumidores brasileiros, que se deparam com as mesmas opções de produtos e gêneros alimentícios e, assim têm suas preferências e escolhas condicionadas aos interesses comerciais do setor.

Vimos que a segurança alimentar depende da oferta permanente de alimentos em qualidade e quantidade suficientes. Essa relação deve se dar não somente na comercialização dos alimentos, mas também em sua produção. O Poder Público tem um papel crucial na promoção de políticas que contribuem para a produção diversificada e suficiente de alimentos, assim como para a sua distribuição em quantidade e regularidade necessárias. Suas ações devem propiciar o acesso aos alimentos a todas as classes sociais, a fim de dar concretude ao direito humano à alimentação.

Em razão da intersetorialidade das políticas públicas, proporcionar o acesso ao alimento em quantidade e qualidade necessária, ou seja, trazer concretude ao direito humano à alimentação, pode depender da articulação de diversas políticas: educação, saúde, ambiental, econômica etc. Sendo certo que a discussão sobre Segurança Alimentar deve envolver a questão da concentração do sistema de abastecimento alimentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese de Doutorado intitulada como “Supremacia das empresas transnacionais e a incúria do poder público na violação do direito à alimentação: uma contextualização jurídica”, desenvolvida junto ao Núcleo de Estudos sobre Cultura e Alimentação – Néctar e defendida no âmbito do Programa de Doutorado do Instituto de Nutrição da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, para fins de obtenção de título de Doutora, teve como escopo a discussão sobre a concentração do mercado alimentício por grandes corporações transnacionais e os prejuízos à tutela ao direito humano à alimentação decorrentes desse cenário.

Com esse intuito percorreu uma trajetória que teve início na apresentação dos fatos que, *per se*, justificam a tutela efetiva do direito humano à alimentação, os quais envolvem a má nutrição em todas as suas formas, isto é, o excesso de peso, a obesidade, a insegurança alimentar e a fome, principal causa de doenças e mortes prematuras no mundo.

Foi necessário, inicialmente, dedicar um capítulo ao estudo desses fatos, considerando-se que eles se perpetuam silenciosamente, gradualmente, mas cumulativamente. Explica-se, em que pese pareçam atuar de forma independente, todos esses fenômenos são consequências da intensa concentração do mercado alimentício, que promove a massificação de produtos pouco ou nada saudáveis, por meio da capilarização de seus postos de vendas, da publicidade, aliado a seu baixo-custo.

Nessa linha, é certo dizer que há uma interligação entre a questão da fome e da obesidade, que perpassa pela concentração do mercado. Essa correlação, muitas vezes, não é bem auferida em razão da deficiência das pesquisas no Brasil, em especial as pesquisas qualitativas, cruciais ao planejamento de políticas públicas destinadas à tutela do direito humano à alimentação, o qual por possuir no ordenamento jurídico brasileiro status constitucional de direito fundamental, tem por garantia a sua aplicabilidade imediata pelo Poder Público.

Como a implementação do direito humano à alimentação pelo Poder Público geralmente se dá através das políticas públicas, houve a necessidade de melhor entendê-las, especialmente as políticas públicas distributivas, gênero geralmente

adotado pelas políticas de combate à fome, e as políticas públicas regulatórias, que têm sido utilizadas no enfrentamento da obesidade.

Foi ventilada a importância da regulação do direito humano à alimentação adequada, considerando que através dela pode-se diminuir o consumo de alimentos não saudáveis e, deste modo, reduzir a incidência de doenças crônicas não transmissíveis correlacionadas à obesidade e à insegurança alimentar. Nesse sentido, buscou-se destacar a complexidade do sistema regulatório brasileiro, que é organizado de modo esparso e complexo, se encontrando alastrado em diversas competências de níveis: federais, estaduais e municipais e, ainda, realizado através dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Houve destaque ao papel atribuído ao Poder Executivo, a quem recai a formulação de políticas públicas concernentes à temática, embora tenha sido registrado que cada um dos poderes possui uma gama de atribuições específicas quanto à tutela do direito humano à alimentação, ora independentes, ora complementares. Sendo certo que ao Poder Legislativo, cabe a conversão destas políticas públicas em leis, além da instituição de meios para a sua fiscalização. Ao cidadão resta garantido o direito de clamar pela efetivação do direito humano alimentação adequada também perante o Judiciário, seja individualmente ou coletivamente, por meio também de instituições democráticas como a Defensoria Pública e o Ministério Público.

O estudo reforçou a importância da atuação do governo na concepção e implementação de políticas públicas destinadas ao campo da Alimentação e Nutrição, considerando-se que não cabe somente aos governantes a decisão de fazê-las ou não, mas a limitação de suas habilidades pode constranger as opções, ou ainda, contribuir para o seu sucesso ou fracasso.

A formulação de políticas públicas destinadas à promoção do direito à alimentação, entretanto, requer cuidados específicos destinados a afastar qualquer tipo de discurso de cunho obesogênico que busque imprimir uma responsabilidade individual às pessoas com excesso de peso e/ou obesas, bem como entender que as políticas que buscam enfrentar a insegurança alimentar grave não devem se resumir a políticas de cunho assistencialistas, imediatistas, devendo ser intersetoriais e abrangentes.

Posto isto, partiu-se para o estudo sobre a possibilidade de responsabilização das empresas transnacionais por eventuais violações a direitos humanos. A intenção

era a de conjecturar as possíveis consequências por violações perpetuadas em face do direito humano à alimentação adequada. Foi possível concluir que a responsabilização destas empresas será mais adequadamente assegurada a partir de uma regulamentação em nível internacional, uma vez que assim seria menos suscetível à influência e ao *lobby* exercido pelas próprias empresas.

Neste sentido, foram verificadas as disposições normativas de organismos internacionais como a OCDE e a ONU. Entretanto, tais disposições normativas internacionais pré-existent, no âmbito da Organização das Nações Unidas, as quais recebem a terminologia de *soft law*, ou, ainda, quase-direito, direito não cogente, por se contraporem ao chamado *hard law*, haja vista que não têm cunho sancionatório, nem caráter coercitivo, funcionam apenas como recomendações de caráter sugestivo e orientativo, dependendo, assim, da adesão das empresas para o seu cumprimento.

O fato de não terem força impositiva não significa que não tenham nenhuma relevância. De fato, a discussão sobre os Direitos Humanos e o Direito Empresarial que até pouco tempo era impensável conjuntamente, e ocasionou o surgimento de um novo ramo do direito, qual seja: o Direito Internacional dos Direitos Humanos e Empresas, começou a ter notoriedade com os trabalhos conduzidos pela Organização das Nações Unidas sobre o tema.

Não obstante, foi possível concluir que a tentativa de responsabilização de uma empresa transnacional pela violação do direito humano à alimentação pelo viés das normativas classificadas como *soft law* se apresenta como uma tentativa natimorta. Ora, vejamos, o próprio trabalho conduzido pela ONU que buscava a regulação, em plano internacional, das empresas transnacionais foi fracassado, devido à influência das corporações.

O capítulo final se dedicou à apresentação do panorama da concentração do mercado de alimentos por grandes corporações transnacionais, a partir da contextualização dos pilares constitucionais da livre iniciativa e concorrência e da defesa do consumidor. Foi possível concluir que a globalização provocou drásticas alterações na alimentação dos brasileiros, uma vez que a segurança alimentar depende da oferta, que hoje se dá por essas grandes corporações transnacionais, permanente de alimentos em qualidade e quantidade suficientes.

Nesse diapasão, o Poder Público precisa resgatar o seu protagonismo na promoção de políticas que tutelem efetivamente o direito à alimentação, a fim de

proporcionar o acesso ao alimento em quantidade e qualidade necessária.

A coletânea de informações constante na presente tese, sobre normativas; regulações; e, notadamente, sobre a gama de responsabilidades dos atores sociais envolvidos na implementação do direito humano à alimentação adequada, buscou suscitar o debate sobre o tema e estimular o controle social.

Todavia, sem embargo, em âmbito nacional, atribui-se ao Poder Público a tutela do direito humano à alimentação. Sua responsabilidade não se contrapõe à responsabilidade das empresas transnacionais em caso de violações aos direitos humanos. Mas, em que pese as empresas transnacionais possuam maior poderio econômico, o poder político deve se consolidar nas mãos do poder público, pois quando o poder público se esvai das suas obrigações políticas, as grandes corporações transnacionais ocupam o espaço e se aproveitam desse vácuo, moldando as instituições na forma que lhe interessar.

REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, G.; MITCHELL, M.; STAFFORD, E. *New Evidence and Perspectives on Mergers*. *Journal of Economic Perspectives*, 15(2): 103-120, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa*. *Revista eletrônica de Direito do Estado*, v. 4, p. 1-25, 2005.

BARCELLOS, Ana Paula. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRETO, ML. *O conhecimento científico e tecnológico como evidência para políticas e atividades regulatórias em saúde*. *Ciênc. Saúde Coletiva*. 2004.

BARROS, A. J. P. & LEHFELD, N. A. *Fundamentos da Metodologia: um guia para a iniciação científica*. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.

BARROSO, Luis Roberto. *A efetividade das normas constitucionais revisitada*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, p. 30-60, 1994.

BARROSO, Luis Roberto. *A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle dos preços*. *R. Dir. Adm.*, Rio de Janeiro, 226: 187-212, out./dez. 2001.

BASTOS, Remo Moreira Brito. *O esgotamento do fordismo e o neoliberalismo como "fuga para frente" do capital de sua crise estrutural*. *Em Debate*, n. 10, p. 105-120, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. *Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2008.

BELANGER, M. J., Hill, M. A., Angelidi, A. M., Dalamaga, M., Sowers, J. R., & Mantzoros, C. S. (2020). *Covid-19 and Disparities in Nutrition and Obesity*. *The New England journal of medicine*, 383(11), e69. Disponível em: <<https://doi.org/10.1056/NEJMp2021264>>.

BILHIM, J. *Políticas Públicas e a Agenda Política*. ISCSP, Valorizar a Tradição: Orações de sapiência no ISCSP, Edições de Aniversário, 2016, pp. 83-103.

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

BOSI, Maria Lúcia Magalhães. *Pesquisa qualitativa em saúde coletiva: panorama e desafios*. Ciênc. saúde coletiva, Mar 2012, vol.17, no.3, p.575-586. ISSN 1413-8123

BOYD, et al. *Series Obesity 6. Strengthening of accountability systems to create healthy food environments and reduce global obesity*. Lancet; 385:2534-45, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15 maio 2018.

_____. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil*. Brasília, DF: CONSEA, 2010.

_____. *Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos*. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, 2013.

_____. *Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm>. Acesso em 15 maio 2018.

_____. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional –com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em 15 maio 2018.

_____. Ministério da Saúde. *Fascículo 1 Protocolos de uso do guia alimentar para a população brasileira na orientação alimentar: bases teóricas e metodológicas e protocolo para a população adulta* [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Universidade de São Paulo. – Brasília: Ministério da Saúde, 2021.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Guia alimentar para a população brasileira* / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. *Vigitel Brasil 2019: vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019*. Brasília, DF; 2020.

_____. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Gerência-Geral de Alimentos. *Ácidos graxos trans: Documento de base para discussão regulatória*. 2018.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)* / - Rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010.

BURITY, V., Franceschini, T., Valente, F., Recine, E., Leão, M., Carvalho, MF. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH; 2010.

BURLANDY, Luciene; GOMES, Fabio S; CARVALHO, Camila MP; DIAS, Patricia Camacho e HENRIQUES, Patricia. *Intersectorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis*. Rio de Janeiro: Revista Vig Sanit Debate, 2014; p. 124-129.

CADE. *Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos* / coordenação de D313C Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. – Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013.

CADE. *Histórico do Cade*. 2016. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico-do-cade>>. Acesso em: 20 maio 2017.

CALADO, V. H. (2014). *Políticas públicas de nutrição e direito de opção de regime alimentar*. Martins, M. I., Marques, A. P. (Eds.), Trabalho em Saúde, Desigualdades e políticas públicas. (pp. 219-230). Braga / Rio de Janeiro: CICS/ ENSP/ FIOCRUZ.

CAMARA, Maria Clara Coelho; NODARI, Rubens Onofre; GUILAM, Maria Cristina Rodrigues. *Regulamentação sobre Bio(in)segurança no Brasil: a questão dos alimentos transgênicos*. Santa Catarina: Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis, Maio 2013, vol. 10, nº 01.

CAMARGO JR., Kenneth R. de; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Editorial: *Metodologia qualitativa e pesquisa em saúde coletiva*. Physis, Dez 2011, vol.21, no.4, p.1187-1190. ISSN 0103-7331

CANCIAN, Natalia. *Ministério da Saúde quer proibir refil de refrigerante em fast-food*. Brasília: *Equilíbrio e Saúde*, 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2017/06/1892620-ministerio-da-saude-quer-proibir-refil-de-refrigerante-em-fast-food.shtml>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, 4.^a ed.

CARPENA, Heloisa. *O Consumidor no Direito da Concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CARVALHO, Maria Claudia da Veiga Soares; LUZ, Madel Therezinha; PRADO, Shirley Donizete. *Comer, alimentar e nutrir: categorias instrumentais no campo da pesquisa científica*. Ciência e Saúde Coletiva (Impresso), v. 16, 2011.

CARVALHO, Nuno T. P. *As concentrações de empresas do direito antitruste*. São Paulo: Resenha Tributária. 1995, p. 91-92.

CASTRO, J. *Geografia da Fome*. Rio de Janeiro: Ed. Antares, 10 ed., 1984.

CINTRA, Antonio Octávio et al. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp. 2º Edição Revisada e Ampliada, 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*. Revista dos Tribunais Online - Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, vol. 3, 2011.

COELHO, Gustavo Flausino; Mafra, Ricardo. *As recomendações da OCDE para o desenvolvimento do Direito Concorrencial no Brasil e a Lei 12.259/2011*. Revista do IBRAC – Direito da Concorrência, Consumo e Comércio Internacional, vol. 22; 2012, p. 307-330, Jul – Dez/ 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. *Afirmção Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Concorrência desleal*. Revista dos Tribunais v. 375.

CONSEA. *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. 2010*. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-indicadores-e-monitoramento/relatorio-consea.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2019.

CONSEA. *Direito Humano à Alimentação Adequada. 2013*. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/consea/ acesso-a-informacao/institucional/conceitos/direito-humano-a-alimentacao-adequada>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

CONSÓRCIO LATINO-AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS. *Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos em América Latina: diagnósticos nacionais*. Goiânia, Gráfica UFG, 2018.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto* / John W. Creswell; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE ARAUJO, Juliana Frauches. *Responsabilidade social das empresas transnacionais*. Revista de Direito, v. 12, n. 01, p. 01-21, 2020.

DIARIO DO RIO. *Hortifruti é vendido para as Americanas*. 2021 Disponível em: <<https://diariodorio.com/hortifruti-e-vendido-para-as-americanas/>>. Acesso em 30 ago. 2021.

DIAS, P. C. et. al *Obesidade e políticas públicas: concepções e estratégias adotadas pelo governo brasileiro*. Cad. Saúde Pública 2017, 01 -12, Julho, 2016.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: RT, 2007.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson, 2017.

ECONOMIA UOL. *Nestlé: Documento diz que grande parte de seus alimentos não são saudáveis*. 2021. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/31/nestle-documento-alimentos-nao-saudavel.htm>>. Acesso em 01 jun. 2021.

FEENEY, Patricia. *A luta pela responsabilidade das empresas no âmbito das Nações Unidas e o futuro da agenda de advocacy*. Revista Internacional de Direitos Humanos, Out. 2009.

FREUDENBERG, Nicholas. *Lethal but legal: corporations, consumption, and protecting public health*. Oxford University Press, 2014.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público*. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 58-59.

FORGIONI, Paula. *Os fundamentos do Antitruste*. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

G1. *Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do conselho de segurança alimentar*. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/03/bolsonaro-muda-regras-e-retira-atribuicoes-do-conselho-de-seguranca-alimentar.ghtml>>. Acesso em: 05 jan 2019.

G1. *Com pandemia e inflação, brasileiro passa a comer mais salsicha, pão com presunto e mingau*. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/11/com-pandemia-e-inflacao-brasileiro-passa-a-comer-mais-salsicha-pao-com-presunto-e-mingau.ghtml>>. Acesso em 02 ago 2021.

GARCIA, Emerson. *Pessoas em situação de rua e direitos prestacionais*. Revista Brasileira de Direito Constitucional, n. 19, p. 311-340, Jan./Jun. 2012.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 6º Ed., 2011.

GBD 2017 Diet Collaborators. *Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017*. LANCET, 2019. Disponível: <[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(19\)30041-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(19)30041-8/fulltext)>. Acesso em 24 Ago. 2021.

GIDDENS, Anthony. *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

GOMES, Fábio de Silva. *Conflito de interesses em Alimentação e Nutrição*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2015.

HENRIQUES, Patricia; DIAS, Patricia Camacho; BURLANDY, Luciene. A *regulamentação da propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, jun, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo. *Insegurança Alimentar no Brasil após crise, sua evolução de 2004 a 2017-2018 e comparação com a variação da pobreza*. Segur. Aliment. Nutr., Campinas, v. 28, p. 1-17. e021014. 2021.

HOMA. *A batalha de Davi contra Golias: uma análise neogramsciana da agenda das Nações Unidas em direitos humanos e empresas*. Disponível em: <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2017/09/Dissertação-Luiz-Carlos.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Direitos Humanos e Empresas: O Estado da Arte do Direito Brasileiro*. Disponível em: <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2017/03/Direitos-Humanos-e-Empresas.pdf>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Grupo de trabalho da ONU sobre direitos humanos e empresas: Homa divulga análise do relatório da visita ao Brasil e lança campanha pelo tratado vinculante*. 29 de junho de 2016. Disponível em: <http://homacdhe.com/index.php/2016/06/29/grupo-de-trabalho-da-onu-sobre-direitos-huma-nos-e-empresas-homa-divulga-analise-do-relatorio-da-visita-ao-brasil-e-lanca-campanha-pelo-tratado-vinculante/>. Acesso em: 30 out. 2018.

_____. *O princípio da centralidade do sofrimento da vítima e seus reflexos na prestação jurisdicional brasileira*. <http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/12/Monografia-Laura-Senra.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. *Pesquisa nacional de saúde 2019: Atenção primária à saúde e informações antropométricas: Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 2020.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

JAIME, Patricia Constante *et al.* *Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição*

nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. Ciência & Saúde Coletiva, v. 23, p. 1829-1836, 2018.

JORDÃO, Priscila. *BRF conclui aquisição da Eclipse, com operações na Argentina*. 2016. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN0XC1G7>>. Acesso em: 15 maio 2018.

KRAEMER, Fabiana Bom; PRADO, Shirley Donizete; FERREIRA, Francisco Romão; CARVALHO, Maria Claudia Veiga Soares de. *O discurso sobre a alimentação saudável como estratégia de biopoder*. PHYSIS (Uerj. Impresso), v. 24, 2014.

LANDE, Robert H; AVERITT, Neil W., *Consumer Choice: The Practical Reason for Both Antitrust and Consumer Protection Law*. Loyola Consumer Law Review, Vol. 10, No. 1, 1998, p. 44. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1357685>>. Acesso em 11 ago. 2020.

LASWELL, H.D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEÃO, Marília. *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013.

LEME, Alessandro André. *Neoliberalismo, globalização e reformas do estado: reflexões acerca da temática*. Barbaroi, Santa Cruz do Sul, nº 32, p. 114-138, jun. 2010.

LESSA, Rafaela Ribeiro Zauli; REIS, Daniela Muradas. *A ONU e a responsabilidade internacional de empresas por transgressão aos direitos humanos*. Bauru: Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos, v. 5, nº 2, jul./dez 2017.

LOUZADA, M. L. C. et al. *Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil*. Rev Saúde Pública 2015, 1-11, São Paulo, Abril, 2015.

LOWI, Theodore. *American business, public policy, case studies, and political theory*. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

_____. *Distribuição, regulação, redistribuição*. São Paulo, s.d, 1966.

_____. *Políticas Públicas, Estudos de Caso*. In: VILLANUEVA, Luis F. La Hechura de las Políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992b. (Antologías de Políticas Públicas 2).

LUPTON, Deborah. *Fat*. 2ª Ed. Nova Iorque: Routledge, 2018.

NARCISO GOMES JUNIOR, N.; LOUREIRO BORGES, B. *O varejo moderno de alimentos: modernidade e insegurança alimentar e nutricional*. Retratos de

Assentamentos, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 11-31, 2019. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2019.v22i1.339.

MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito Internacional Econômico*. Curitiba: Juruá, 2005.

MAGALHÃES, Rosana. *Regulação de alimentos no Brasil*. São Paulo: R. Dr. Sanit., 2017, v. 17, n.3, p. 113-133, 2017.

MAGELLA, Geraldo Alves. *Novo Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2006.

MARTINS, Carlos Eduardo. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MELLO, Celso de Albuquerque. *Direito Internacional Econômico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

MENEZES, Vitor Hugo Mota de. *Direito à saúde e reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2015.

MONEYTIMES. *Resultados do Carrefour, Assaí e Pão De Açúcar indicam importantes mudanças no varejo. 2021*. Disponível em: <
<https://www.moneytimes.com.br/resultados-do-carrefour-assai-e-pao-de-acucar-indicam-importantes-mudancas-no-varejo-alimentar/>>. Acesso em 02 set. 2021.

MOSS, Michael. *Sal, Açúcar, Gordura. Como a Indústria Alimentícia nos fisgou*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas/RS: Educat, 2002.

NASCIMENTO *et al.*, *Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Relatório Técnico. Brasília, Rio de Janeiro: ABRANDH; CERESAN; FAO-RLC/ALCSH, 2009.

O JOIO E O TRIGO. *Anvisa: cerca de 90% das reuniões da diretoria são com empresas*, por João Peres e Juliana Geitens. 2020. Disponível em: <
<https://ojoioetrigo.com.br/2020/08/anvisa-cerca-de-90-das-reunioes-da-diretoria-sao-com-empresas/>>.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Alimentos e bebidas ultraprocessados na América Latina: tendências, efeito na obesidade e implicações para políticas públicas*. Brasília, DF: OPAS; 2018.

PESSANHA, LDR. *A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do*

direito ao alimento. Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Departamento de Ensino e Pesquisa. Rio de Janeiro. 2002.

PORTAL BRASIL, com informações do Ministério da Saúde. *Obesidade cresce 60% em dez anos no Brasil*. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/saude/2017/04/obesidade-cresce-60-em-dez-anos-no-brasil>>. Acesso em: 10, Jun, 2018.

POULAIN, Jean-Pierre. *Sociologias da alimentação: os comedores e o espaço social alimentar*. 2º ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2013.

RAGAZZO, C. E. J. (2006). *Notas introdutórias sobre o princípio da livre concorrência*. Scientia Iuris, 10(0), 83. <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2006v10n0p83>

RANGEL, Tauã Lima Verdan. *Direito à alimentação adequada e desenvolvimento humano: a possibilidade de justiciabilidade da temática e a concreção da dignidade da pessoa humana*. Petrópolis: Lex Humana, v. 7, n. 2, p. 90 – 108, 2015, ISSN 2175-0947.

_____. *Bioética, biossegurança e segurança alimentar e nutricional: um exame tridimensional do direito humano à alimentação adequada*. Rio Grande do Sul: Âmbito Jurídico, XIX, n. 153, out. 2016.

_____. *O reconhecimento do direito à alimentação adequada à luz dos entendimentos jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça*. Rio Grande do Sul: Âmbito Jurídico, XIX, n. 153, out. 2016.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (REDE PENSSAN). *VIGISAN: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil*. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/04/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf.

Report of the Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises on its mission to Brazil. 12 May 2016. *Human Rights Council Thirty-second session Agenda item 3*. Disponível em:<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/096/43/PDF/G1609643.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 23 out. 2018.

Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU A/HRC/RES/17/4, de 06 de Julho de 2011. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/71/PDF/G1114471.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 12 out. 2018.

Resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU A/HRC/RES/26/22, de 15 de Julho de 2014. Disponível em: <[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G14/144/71/PDF/G1414471.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/083/82/PDF/G1408382.pdf?OpenElement>. Acesso em: 12 out. 2018.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. *O Permanente Reconhecimento dos Direitos Fundamentais*. Revista de AJURIS, ser. 2000, Porto Alegre.

ROCHA GV, Soares CEM, Oliveira LH Fo, do Amaral MVF, de Castro VE, Antonacci E Jr, et al. *A influência da obesidade na mortalidade de adultos com COVID-19*. Braz J Health Rev. 2021;4(1):1405-18. <http://dx.doi.org/10.34119/bjhrv4n1-119>.

SALGADO, L. H. *Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2003. (Texto para discussão n. 241).

SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e Desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SANTOS, Mariana Lucena Sousa; RIBEIRO, Cristina Figueiredo Terezo. *Reflexões teóricas acerca da caracterização da responsabilidade internacional de empresas transnacionais por violações de direitos humanos*. Curitiba: Revista de Direitos Humanos em Perspectiva, v. 2, n.2, Jul-Dez. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, 9º ed.

_____. *Comentário ao artigo 6º, caput*. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almeidina, 2014.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: Conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 1ª ed., 1ª reimpressão.

SCHNEIDER, Mark L. *Além do Consenso de Washington: "Reflexões" sobre Eqüidade, Democracia e Conflito na América Latina*. Porto Alegre: Revista Debates, v.2, n.1, p. 20-32, jan- jun, 2008.

SILVA, A. G. F. S.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. *A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro*. Revista Debates, Porto Alegre, v. 11, n. 1, jan.-abr. 2017.

DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Editora Malheiros, 2004, 6ª Edição, 2ª Tiragem.

SOUZA, André Evangelista de... [et al]. *Direito da Saúde no Brasil*; Organizadora: Lenir Santos. Campinas: Saberes Editora, 2010.

SOUZA, Celine. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto

Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006.

SWINBURN, BA; KRAAK, VI; ALLENDER S. et al. *The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report*. LANCET, 2019. Disponível em: < [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)>. Acesso em 25 de ago. 2021.

SZMID, Rafael. *Análise concorrencial de contratos de aquisição conjunta. The merger review of joint procurement agreements*. Revista de Direito Privado, vol. 65/2016, Jan-Mar/2016.

TAUBES, Gary. *Açúcar: Culpado ou Inocente?* 1 ed., Porto Alegre, RS: L&PM, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Direito ao Mínimo Existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. *Series on issues in international investment agreements. Scope and definition*. New York and Geneva: United Nations, 1999.

UNITED NATIONS. *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie. Doc. ONU A/HRC/8/5, 7 Apr. 2008.

VALOR ONLINE. *Cade aprova sem restrições compra da Brasil Kirin pela Heineken*. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/cade-aprova-sem-restricoes-compra-da-brasil-kirin-pela-heineken.ghtml>>. Acesso em 10 maio 2017.

WHO. *Guideline: Sodium intake for adults and children*. Geneva, World Health Organization (WHO), 2012.

WOLLZ, Larissa; LEITE, Bruna; FERREIRA, Francisco; OLIVEIRA, Meimei. *Alimentação, Cidadania e Direitos da População em Situação de Rua: um tema ainda negligenciado*. Rio de Janeiro: Editora CRV, Série Sabor MetrÓpole, Volume 4, 2016, p.435.

ZAPATER, Tiago C. Vaitekunas. *Princípio da prevenção e princípio da precaução*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/356/edicao-1/principio-da-prevencao-e-principio-da-precaucao>>.

ZIMMERMAN, Clóvis, *As Políticas Públicas e a Exigibilidade do direito humano à*

alimentação, texto extraído da obra coletiva *Direito Humano à Alimentação Adequada*, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007, p. 136.