Guia Prático:
Como usar instrumentos internacionais de direito à alimentação
ao nível nacional e subnacional - o caso do Brasil

ALIMENTAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL

5



CONSEA
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

GUIA PRÁTICO: COMO USAR INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO AO NÍVEL NACIONAL E SUBNACIONAL - O CASO DO BRASIL

ALIMENTAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL



JUNHO DE 2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G943 Guia prático: como usar instrumentos internacionais de direito à alimentação ao nível nacional e subnacional – o caso do Brasil / Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. -- Brasília : Presidência da República, 2026.

v.

v. 1. Direito à alimentação e mercados alimentares – v. 2. Direito humano à alimentação adequada e agroecologia: soberania alimentar, sustentabilidade e justiça socioambiental – v. 3. Direito humano à alimentação adequada e políticas de proteção ao consumidor – v. 4. Direito à alimentação e participação social na tomada de decisões políticas – v. 5. Alimentação e proteção social – v. 6. Direito humano à alimentação e direitos dos povos indígenas – v. 7. Direito à alimentação adequada e políticas para agricultura familiar e camponesa – v. 8. Direito humano à alimentação e a água, pescadores e oceanos – v. 9. Direito à alimentação e economia solidária – v. 10. Direito à alimentação e igualdade de gênero – v. 11. Direito humano à alimentação adequada e à posse da terra – v. 12. Direito humano à alimentação e alimentação escolar.

ISBN 978-65-86360-29-5

1. Direitos humanos. 2. Segurança alimentar. 3.Alimentação. 4. Participação social. I. Brasil. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CDU 342.7:612.39(81)

Bibliotecária: Lorena Flávia Santos Nolasco – CRB-1/3222

Com o apoio de:

Ministério Federal da Agricultura, Alimentação e Identidade Regional

German Institute for Human Rights

CONSEA Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SECRETARIA-GERAL

GOVERNO DO BRASIL DO LADO DO POVO BRASILEIRO

em virtude de decisão do Bundestag Alemão

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Guilherme Castro Boulos

Ministro de Estado

Secretário-Geral do Consea

Josué Augusto do Amaral Rocha

Secretário-Executivo

PRESIDÊNCIA DO CONSEA

Elisabetta Recine

Presidenta do Consea

SECRETARIA-EXECUTIVA DO CONSEA

Marília Mendonça Leão

Secretária-Executiva

Elaine Martins Pasquim

Coordenadora-Geral

ELABORAÇÃO E REDAÇÃO

Cilídia Barbosa de Souza

Elaine Martins Pasquim

COLABORAÇÃO

Alfredo da Costa Pereira Júnior

Ana Maria Thomas Maya Martins

Marília Gabrielly Peixoto Souza

Glenn Massakazu Makuta

Inês Rugani Ribeiro de Castro

Lívio Sérgio Dias Claudino

COORDENAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO E TRADUÇÃO PARA O INGLÊS

Elisabetta Recine

Presidenta do CONSEA

Martin Wolpold-Bosien

Assessor Sênior de Políticas no Instituto Alemão para os Direitos Humanos (2023-2025)

Esta publicação contou com o apoio do Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD), um instrumento de cooperação voltado para a troca de conhecimentos sobre políticas agrícolas e ambientais, com base em um Memorando de Entendimento assinado pelo Ministério Federal da Agricultura, Alimentação e Identidade Regional (BMLEH), pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA).

contato@apd-brasil.de www.apdbrasil.de APD Brasil Alemanha APD Brasil Alemanha

Por meio do:

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO APD | BRASIL · ALEMANHA

Implementado por:

GFA CONSULTING GROUP Mandatário do BMLEH Escritório de Berlim

IAK AGRAR CONSULTING

PUBLICAÇÃO DIVIDIDA EM 12 FASCÍCULOS DA SÉRIE:

GUIA PRÁTICO: COMO USAR INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO AO NÍVEL NACIONAL E SUBNACIONAL - O CASO DO BRASIL

Apoio Institucional
O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD, por sua sigla em alemão) forneceu apoio para a diagramação da coleção.

Coordenação do design editorial
Diálogo Agropolítico Brasil – Alemanha: Gleice Mere, Alexander Borges Rose e Carlos Alberto dos Santos
Design editorial: Scriptorium Design Editorial - Kenia de Aguiar Ribeiro e Beatriz Gomes
Ilustração das capas: Beatriz Gomes

seconsea@presidencia.gov.br
www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea

Sumário

INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS 11

EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL 16

PRINCIPAIS DESAFIOS 19

PARTICIPAÇÃO SOCIAL 21

RESPONSABILIDADE E EXIBILIDADE 22

PODER CORPORATIVO 23

FINANCIAMENTO 24

ÍNDICE

PUBLICAÇÃO DIVIDIDA EM 12 FASCÍCULOS DA SÉRIE:

Guia prático: Como usar instrumentos internacionais de direito à alimentação ao nível nacional e subnacional - o caso do Brasil

1. **DIREITO À ALIMENTAÇÃO E MERCADOS ALIMENTARES**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
   - EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
   - PRINCIPAIS DESAFIOS
   - PARTICIPAÇÃO SOCIAL
   - RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMENTO

2. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AGROECOLOGIA: SOBERANIA ALIMENTAR, SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
   - EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
   - PRINCIPAIS DESAFIOS
   - PARTICIPAÇÃO SOCIAL
   - RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMENTO

3. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
   - EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
   - PRINCIPAIS DESAFIOS
   - PARTICIPAÇÃO SOCIAL
   - RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMENTO

4. **DIREITO À ALIMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA TOMADA DE DECISÕES POLÍTICAS**
   - INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
   - EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
   - PRINCIPAIS DESAFIOS
   - PARTICIPAÇÃO SOCIAL
   - RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
   - PODER CORPORATIVO
   - FINANCIAMENTO

5. **ALIMENTAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMENTO

6. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS DE APLICAÇÃO A NÍVEL NACIONAL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE
- FINANCIAMENTO

7. **DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMENTO

8. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E A ÁGUA, PESCADORES E OCEANOS**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMENTO

9. **DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ECONOMIA SOLIDÁRIA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMENTO

10. **DIREITO À ALIMENTAÇÃO E IGUALDADE DE GÊNERO**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO A NÍVEL NACIONAL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- FINANCIAMENTO

11. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À POSSE DA TERRA**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PODER CORPORATIVO
- RESPONSABILIZAÇÃO E EXIGIBILIDADE
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- FINANCIAMENTO

12. **DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO EM NÍVEL NACIONAL
- PRINCIPAIS DESAFIOS
- PARTICIPAÇÃO SOCIAL
- RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE
- PODER CORPORATIVO
- FINANCIAMENTO

Apresentação

O Brasil frente à frente com o Direito Humano à Alimentação Adequada

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está no centro das disputas contemporâneas sobre equidade, justiça, soberania e democracia. Não se trata apenas de prover o acesso à alimentos e/ou refeições, mas garantir entre outros, que terra e território, água, saúde, cultura alimentar, abastecimento são dimensões indissociáveis de um direito fundamental que sustentam a cidadania e devem ser garantidos por políticas públicas.

O Brasil, em 2010, inscreveu esse direito no texto constitucional e tem construído políticas públicas pioneiras de segurança alimentar e nutricional. Trata-se de uma conquista coletiva, resultante de décadas de mobilização social, produção acadêmica, construção institucional e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Esse acúmulo se expressa em um conjunto de instrumentos legais, tratados, resoluções e pactos que reconheceram o DHAA em diretriz jurídica, política e ética.

Hoje, esse arcabouço não é apenas referência para o país: tornou-se exemplo concreto, capaz de inspirar governos, instituições e sociedade civil. Em um contexto global de instabilidade geopolítica, crises ambientais e profundas desigualdades, a efetivação do direito à alimentação não pode ser tratada como mera escolha administrativa. É dever constitucional e imperativo moral. A fome, o desmatamento, a insegurança hídrica e o modelo agroalimentar excludente e adoecedor são expressões de um mesmo sistema que continua violando direitos e destruindo vidas.

Brasil tem a responsabilidade de manter e aprofundar seus marcos normativos. Isso implica avançar em políticas públicas, aprofundar a democracia participativa, proteger os povos e comunidades tradicionais, assegurar a agroecologia como horizonte possível e enfrentar interesses que pretendem reduzir o alimento à mercadoria e a soluções superficiais.

O conjunto existente de instrumentos normativos internacionais relacionados ao DHAA tem sido fundamental para orientar as políticas públicas brasileiras sobre como utilizar abordagens baseadas em direitos humanos nos níveis nacional e subnacional. Este guia apresenta uma visão geral de como as políticas públicas de grande relevância para a concretização do DHAA no Brasil se conectam com os instrumentos internacionais adotados pela ONU e por órgãos regionais como parte do marco normativo avançado sobre o DHAA, como esses instrumentos podem ser utilizados para políticas eficazes de combate à fome e à má-alimentação, à garantia de alimentação saudável e como se relacionam com áreas-chave como participação social, responsabilização, poder corporativo e finanças.

Sistematizar os instrumentos fundamentais que sustentam o DHAA internacional e nacionalmente, relacioná-los a políticas públicas em ação e identificar desafios não é um exercício burocrático. É um ato político. É sustentar que direitos não podem ser suprimidos, reduzidos ou negociados. É reafirmação de pertencimento a uma história que avança quando o Estado assume seu papel e quando a sociedade civil participa, cobra, propõe e transforma.

O DHAA é mais do que uma previsão constitucional: é a expressão de um pacto social. Um pacto que não admite retrocessos e que exige vigilância, compromisso e coragem para enfrentar o presente com horizonte de futuro.

Consea Brasil

5

ALIMENTAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL

Instrumentos Internacionais

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)[1], o Brasil é signatário, nos arts. 22 e 25 afirmar o direito de todas as pessoas à proteção social como elemento central para garantir um padrão de vida digno. Ele estabelece que, diante de situações como desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou qualquer perda involuntária de meios de subsistência, o Estado deve assegurar amparo e segurança. Também determina cuidados e assistência especiais para maternidade e infância, garantindo que todas as crianças recebam a mesma proteção social, sem discriminação. Na sua essência, a Declaração é a proteção social maior de todo cidadão como fundamento para a saúde, o bem-estar e a dignidade humana.

1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC- 1966)[2], assinado e promulgado pelo Decreto nº 591/1992, o documento na sua totalidade constitui um eixo estruturante para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, funcionando como base material para a dignidade humana e para o exercício de outros direitos, como saúde, educação e nível de vida adequado. O Pacto reconhece explicitamente o direito à seguridade social e exige que os Estados adotem medidas legislativas, administrativas e orçamentárias para assegurar ampla cobertura, priorizando grupos vulneráveis e enfrentando desigualdades estruturais. A proteção social é concebida de forma universal e integrada, abrangendo renda, cuidados e acesso a serviços essenciais. Além disso, o princípio da realização progressiva impõe que os Estados utilizem o máximo dos recursos disponíveis para expandir direitos, sendo vedados retrocessos injustificados em políticas sociais. Assim, o PIDESC orienta que a proteção social não seja tratada como gasto residual, mas como investimento estratégico para reduzir vulnerabilidades, promover justiça social e fortalecer sociedades democráticas e inclusivas.

Comentário Geral nº 19 (2007)[3] do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais interpreta o Artigo 9º do PIDESC , estabelece as bases normativas do direito à segurança social, definindo-o como um sistema destinado a garantir um nível mínimo de bem-estar a todas as pessoas ao longo do ciclo de vida. O documento destaca que a segurança social deve abranger diversas contingências como: saúde, doença, velhice, desemprego, deficiência, maternidade, viuvez, orfandade e responsabilidades familiares e funcionar de maneira sustentável, abrangente e livre de discriminação. O documento reforça que os Estados têm a obrigação de adotar medidas progressivas, utilizando o máximo de recursos disponíveis, para instituir, manter e ampliar sistemas contributivos e não contributivos que assegurem proteção efetiva a toda a população, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis.

Organização Internacional do Trabalho (OIT) fundada em 1919[4], no qual o Brasil é signatário, desempenha um papel central na promoção de sistemas de proteção social ao redor do mundo, atuando sobretudo na definição de padrões internacionais, na produção

---

2 Pacto Internacional dos Direitos Economicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm

3 Comentário Geral da ONU nº 19/2007. Disponível: https://centrodedefesa.org.br/publicacao/comentario-geral-no-19/

4 Organização internacional do Trabalho (OIT). Disponível: https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/latin-america-and-caribbean/brasil/conheca-oit

de conhecimento técnico e no apoio aos países na formulação de políticas. Embora não implemente diretamente programas nacionais de seguridade, a OIT estabelece convenções e recomendações que orientam os Estados a garantir cobertura adequada ao longo do ciclo de vida, integrando proteção social, trabalho decente e inclusão produtiva. Além disso, produz análises globais que evidenciam lacunas e tendências, oferece cooperação técnica para o fortalecimento institucional e incentiva modelos de financiamento sustentáveis, especialmente em países de baixa renda. Dessa forma, contribui para ampliar a cobertura, reduzir vulnerabilidades e promover economias mais estáveis e sociedades mais justas.

Recomendação nº 202 da OIT (2012)[5] estabelece diretrizes para que os países criem pisos de proteção social, garantindo a todas as pessoas acesso a serviços essenciais de saúde e segurança social com segurança de renda mínima ao longo da vida para crianças, adultos em situação de desemprego, doença, maternidade ou incapacidade, e para pessoas idosas. O documento orienta também que os pisos estabelecidos por cada país sejam sustentados por legislações nacionais e específicas, financeiramente viáveis e integrado em estratégias abrangentes de crescimento progressivo da proteção social. O instrumento enfatiza ainda o diálogo social tripartite, considerando a liberdade de organização de classe e a negociação coletiva, valorização dos princípios da solidariedade, igualdade de gênero e não discriminação.

Protocolo de San Salvador (1988)[6], conhecido como protocolo complementar à convenção sobre direitos humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), foi projetada para garantir dignidade, igualdade material e desenvolvimento humano. O instrumento reconhece que os Estados devem organizar sistemas de seguridade social capazes de proteger indivíduos e famílias diante dos riscos sociais ao longo da vida, como desemprego, doença, velhice e invalidez, além de prover uma rede de assistência para aqueles vulnerabilizados. A proteção social está expressamente vinculada ao direito do trabalho, ao direito à saúde, ao direito à seguridade social e ao direito à alimentação adequada, todos entendidos como base do modelo de desenvolvimento humano. O Protocolo afirma que o direito à seguridade social deve ser progressivo, observando os grupos mais

5 Recomendação nº 202 da OIT. Disponível: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

6 Protocolo de San Salvador(1988). Disponível: https://www.ciespi.org.br/site/collections/document/3667

expostos à exclusão tais como, mulheres, crianças, trabalhadores e informais e populações rurais, reforçando a diminuição das desigualdades.

Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (1989)[7] incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto nº 99.710/1990, estabelece que a proteção social é um direito fundamental da infância. Os artigos 24, 26 e 27 formam esse núcleo: o Art. 26 garante o direito à segurança social; o Art. 27 assegura um padrão de vida adequado, prevendo apoio material e financeiro às famílias; e o Art. 24 assegura o direito à saúde, incluindo nutrição e acesso à água potável. Em conjunto, esses dispositivos impõem ao Estado o dever jurídico de implementar políticas integradas que assegurem condições mínimas de bem-estar e desenvolvimento para todas as crianças.

Recomendação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU sobre Proteção Social para Segurança Alimentar e Nutrição (CSA, 2012)[8]: defende uma abordagem baseada em direitos, uma estratégia que combine assistência de curto prazo com apoio a longo prazo, e a integração com programas de desenvolvimento agrícola. O relatório enfatiza que a proteção social deve ser vista como um investimento crucial para favorecer os mais pobres, em especial agricultoras(es) familiares e camponesas(es), focando em sistemas alimentares sensíveis à nutrição, fortalecendo meios de subsistência agrícolas, resiliência a choques e monitoramento robusto.

Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial (FAO 1996)[9], adotada pelo Brasil como compromisso politico, o documento afirma que a segurança alimentar e nutricional existe quando todas as pessoas têm acesso contínuo a alimentos seguros, nutritivos e suficientes. Para isso, cada país deve adotar estratégias próprias, compatíveis com seus recursos, e, ao mesmo tempo, cooperar regional e internacionalmente. Como os sistemas sociais e econômicos são interdependentes, a segurança alimentar e nutricional exige coordenação de esforços e compartilhamento de responsabilidades entre os Estados.

---

7 Convenção da ONU sobre os direitos da Criança (1990). Disponivel: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca

8 CSA (2021). Proteção Social para segurança alimentar mundial. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/9fadaf39-334a-42e5-abd4-1338737ba5b6/content; e https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_S_and_R/HLPE_2012_Social_Protection_Summary_EN.pdf

9 Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial (FAO 1996). Disponível: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca

Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional (2004)[10] - reafirmam que a proteção social constitui um instrumento essencial para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, inserido no contexto mais amplo do direito a um padrão de vida digno. Fundamentam-se no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que reconhece o direito de toda pessoa a um nível de vida suficiente para assegurar saúde, bem-estar e segurança diante de situações de vulnerabilidade, e no artigo 9 e artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), que reconhecem, respectivamente, o direito à segurança social e o direito a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e moradia.

Diretrizes políticas para a Promoção do Trabalho Decente no Setor Agroalimentar (2023)[11], da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estabelecem um marco orientador para governos, empregadores, trabalhadores e demais atores envolvidos na cadeia agroalimentar, com o objetivo de integrar o trabalho decente às políticas que regulam todo o sistema alimentar. Reconhece os desafios estruturais do setor como elevada informalidade, precarização, desigualdades de gênero, trabalho infantil e impactos ambientais. As diretrizes propõem uma abordagem integrada que articula direitos no trabalho, promoção do emprego produtivo, proteção social e diálogo social. O documento enfatiza que o avanço do trabalho decente é condição essencial para sistemas alimentares mais sustentáveis, resilientes e inclusivos.

Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS - 2015)[12] , estabelece compromissos globais para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento humano em bases sustentáveis. No campo da proteção social e da segurança alimentar e nutricional, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1.3 e 2.1 têm papel central. O ODS 1.3 propõe a criação e ampliação de sistemas de proteção social universais, garantindo cobertura a pessoas pobres e vulneráveis, como forma de assegurar um nível de vida digno e reduzir

---

10 Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional (2004). Disponível: https://openknowledge.fao.org/items/8316667b-59fa-40a1-98ea-1344daa68247

11 Diretrizes de Política para a Promoção do Trabalho Decente no Setor Agroalimentar (2023). Disponível: https://www.ilo.org/resource/other/policy-guidelines-promotion-decent-work-agri-food-sector

12 Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS - 2015). Disponível: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs

desigualdades estruturais. Já o ODS 2.1 visa erradicar a fome e garantir a todas as pessoas acesso regular a alimentos seguros, nutritivos e suficientes, promovendo a segurança alimentar e nutricional.

Exemplos de Aplicação no Brasil

A Constituição Federal de 1988 instituiu a Seguridade Social como um sistema integrado de proteção social, que abrange saúde, previdência e assistência social (arts. 194 a 204), destinado a assegurar direitos fundamentais e reduzir vulnerabilidades sociais. Estruturado sobre os princípios da solidariedade que impõe financiamento coletivo por meio de contribuições sociais e tributos, bem como da gestão democrática e descentralizada, o modelo prevê participação quadripartite entre trabalhadores, empregadores, aposentados e governo.

Articulada ao rol de direitos sociais do art. 6º, a Seguridade Social conforma um arranjo jurídico que objetiva promover dignidade, inclusão e justiça social, consolidando o compromisso constitucional com a efetivação dos direitos sociais e com a redução das desigualdades.

Decreto nº 11.679/2023 institui o **Plano Brasil Sem Fome** que é uma estratégia do governo federal adotada para retirar o Brasil do Mapa da Fome, envolvendo aumento da renda das famílias para comprar alimentos, redução das taxas de pobreza; mapeamento, mobilização e redução da insegurança alimentar e nutricional. O plano possui um protocolo integrado para identificação, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional que procuram as unidades básicas de saúde do SUS (Sistema Único de Saúde), os Centros de Referência do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) e os equipamentos públicos do SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). A **Portaria Interministerial MDS/MS nº 25/2023** estabelece orientações para priorização e organização da atenção a indivíduos e famílias em insegurança alimentar e nutricional no âmbito da assistência social, saúde e segurança alimentar e nutricional.

Lei nº 8.080/1990 regulamenta o Sistema Único de Saúde e define os princípios que orientam sua organização e funcionamento, dando concretude ao direito à saúde previsto na Constituição. Entre esses princípios, destacam-se a universalidade do acesso, que assegura a toda pessoa a entrada no sistema em todos os níveis de atenção, e a integralidade,

que exige ações articuladas de promoção, prevenção e assistência. A lei também afirma a autonomia dos usuários, o direito à informação e a necessidade de transparência sobre os serviços, reforçando a centralidade do cidadão no SUS. A igualdade da assistência e o uso da epidemiologia orientam a ação estatal para reduzir desigualdades e planejar intervenções baseadas em evidências. Complementam esse conjunto a participação social, elemento essencial da gestão democrática, e a descentralização, que distribui responsabilidades entre os entes federados para garantir respostas adequadas às realidades locais.

A **Lei nº 7.998/1990** institui o Programa do Seguro-Desemprego como um instrumento de proteção social destinado ao trabalhador dispensado sem justa causa, garantindo renda temporária enquanto busca nova colocação. Estabelece critérios de acesso, número de parcelas e vinculação a ações de qualificação e intermediação de emprego, reforçando seu caráter de política ativa de trabalho. A lei também organiza o financiamento pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que sustenta tanto o benefício quanto programas de desenvolvimento e geração de emprego, configurando um sistema integrado de proteção e promoção do trabalho.

Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que prevê que a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado. Para o enfrentamento da pobreza, a legislação prevê que a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais. O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública que oferece serviços, programas e benefícios de proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O CRAS atua na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, buscando fortalecer vínculos familiares e comunitários e ampliar o acesso a direitos.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, previsto na LOAS, constitui uma estratégia de transferência de renda que contribui para a segurança alimentar e nutricional e para redução da pobreza e das desigualdades, ao garantir um salário mínimo por mês a idosos ou a pessoas de qualquer idade com deficiência.

A **Resolução CNAS/MDS nº 185/2025** trata da realização de busca ativa no âmbito da Política de Assistência Social de famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, priorizando populações de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos para devida identificação no Cadastro Único para programas sociais do governo federal.

O **Auxílio Gás** é o programa do Governo Federal criado pela **Lei nº 14.237/2021** e regulamentado pelo **Decreto nº 10.881/2021**, para diminuir o efeito do preço do gás de cozinha sobre o orçamento das famílias de baixa renda.

Lei nº 11.346/2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), e estabelece as diretrizes para implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), operacionalizado no **III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan)** estabelece 18 estratégias e 219 iniciativas. Entre esses programas estão os abaixo elencados.

Lei nº 14.601/2023 institui o **Programa Bolsa Família** – criado inicialmente pela Lei nº 10.836/2004, assegura a transferência de renda direta para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com condicionalidades ligadas à saúde e educação. A **Portaria MDS nº 1.097/2025** inclui famílias em maior situação de maior vulnerabilidade social, como famílias com pessoas em situação de rua, em situação de risco social associado à violação de direitos e, famílias em situação de risco para insegurança alimentar. A Portaria nº 1.804/2025 promove regra de proteção para famílias que estiverem na faixa de renda estabelecida e perderem o emprego: elas, voltam a receber automaticamente o benefício do Bolsa Família.

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais – **Programa Fomento Rural**. O Programa, criado pela Lei n° 12.512/2011 e regulamentado pelo Decreto n° 9.221/2017, combina duas ações: acompanhamento social e produtivo e transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis para que as famílias rurais mais pobres desenvolvam seus projetos produtivos e, com apoio técnico e financeiro, possam se estruturar ou ampliar sua capacidade produtiva, de modo a aumentar ou diversificar a produção de alimentos e as atividades geradoras de renda.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) instituído pela **Lei nº 11.947/2009**, é uma das mais duradouras e estruturadas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do país. Ele assegura **alimentação adequada**, **saudável e contínua** a mais de **40 milhões de estudantes** da educação básica pública, funcionando como um componente essencial do direito humano à alimentação adequada. Ao combinar oferta regular de refeições com diretrizes nutricionais, educação alimentar e promoção de hábitos saudáveis, o PNAE reduz desigualdades, melhora o desempenho escolar e fortalece a permanência

dos alunos na escola. A lei também estabelece a compra mínima de 30% dos alimentos da **agricultura familiar**, articulando segurança alimentar, desenvolvimento rural e economia local. Trata-se, portanto, de uma política estratégica que integra proteção social, saúde e desenvolvimento sustentável.

Principais Desafios

No Brasil, apesar da amplitude de políticas de proteção social, existe um conjunto de desafios estruturais, institucionais e demográficos que compromete a capacidade de universalização na promoção desse direito social. As desigualdades impactam especialmente os grupos historicamente em situação de vulnerabilidade. A PNAD Contínua (IBGE, Pesquisa Nacional por Amotra de Domicílio – Contínua, 2024) confirma que as desigualdades históricas permanecem, embora todas as regiões tenham apresentado melhora, e de inclusive o Brasil tendo saído do Mapa da Fome. As regiões Norte (37,7%) e Nordeste (34,8%) apresentaram as maiores proporções de insegurança alimentar nos três níveis (leve, moderada e grave). Mulheres, pretos e pardos foram a maioria entre os responsáveis por domicílios em insegurança alimentar, revelando a importância da análise interseccional. Para casos de insegurança alimentar grave, a participação de domicílios com responsável pardo passou para 56,9%, mais que o dobro da parcela cujo responsável era branco (24,4%). Em domicílios com insegurança alimentar, as mulheres eram responsáveis por 59,9% deles, enquanto os homens tinham essa condição em 40,1%. Nos casos de domicílios em insegurança alimentar grave, 15,5% tinham responsáveis ocupados por conta própria, 8,3% como empregado com carteira assinada e 6,7% como trabalhador doméstico. Os casos de insegurança alimentar moderada ou grave se concentraram em domicílios com rendimento mensal per capita de até um quarto de salário mínimo (13,4%), até meio salário (21,2%) e até um salário (31,5%). Somadas, essas três classes de classes de rendimentos concentraram aproximadamente dois terços dos lares com insegurança alimentar (66,1%).

Entre tantos desafios, destaca-se o subfinanciamento crônico, agravado por medidas de austeridade fiscal, tais como o teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional nº 95, que impõe limites a expansão e o investimento em políticas sociais, produzindo um cenário de escassez que afeta áreas essenciais como a assistência social, previdência e segurança de renda.

Como efeito disso, permanecem profundas desigualdades regionais que revelam a fragilidade da descentralização quando não acompanhada de critérios de controle equitativo de repasses. Municípios de menor capacidade fiscal enfrentam maiores dificuldades para manter a rede socioassistencial e garantir o acesso da população, ampliando o fosso da desigualdade entre as regiões.

Políticas públicas vinculadas ao SISAN, SUS e SUAS embora consolidadas, sofrem com a precarização e instabilidade orçamentaria, em virtude de cortes, contingenciamentos e bloqueios orçamentários.

Fragilidade da intersetorialidade entre as políticas públicas e sistemas - como saúde, segurança alimentar e nutricional, educação, assistência social, previdência e trabalho – continua a dificultar respostas mais completas e articuladas aos problemas sociais. Persistem falta clareza de competências, sobreposição de funções, lacunas e ineficácia nos serviços especializados voltado ao enfretamento da pobreza e das violências. Soma-se a isso a sobrecarga das equipes profissionais. infraestruturas precárias e falta de formação continua para os servidores,

Outros fatores, como a informalidade e o desemprego persistentes, dificultam o acesso ao sistema previdenciário contributivo e ampliam a demanda por assistência social. Na contramão, o crescente envelhecimento populacional desafia a sustentabilidade financeira do sistema e requer reformas estruturais capazes de harmonização justiça social e proteção econômica.

Participação Social

Prevista na Constituição e regulamentada por leis como a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN), essa participação se dá por meio de conselhos, conferências, programas como o PNAE e o PAA, além da atuação de movimentos sociais e redes da sociedade civil.

O **Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)** instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993, tem a missão de promover e aprimorar o controle social da política pública de assistência social com base nas necessidades da população. Ele tem, entre as suas competências, aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), convocar a Conferência Nacional de Assistência Social e, zelar por um sistema descentralizado e participativo de assistência social.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – criado pela **Lei 11.346/2006**, é o mecanismo de participação social do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, reúne um terço de representantes de governo e dois terços da sociedade civil para formular, monitorar e avaliar políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional. O Consea é responsável por convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN.

Lei nº 8.142/1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre transferências intergovernamentais de recursos. Estabelece como instâncias colegiadas: (i) Conferência de Saúde; (ii) Conselho de Saúde. O **Conselho Nacional de Saúde (CNS)** é o órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, que integra a estrutura do Ministério da Saúde, sendo composto por representantes do governo, dos prestadores de serviços, dos profissionais de saúde e dos usuários, cujas decisões, são consubstanciadas em resoluções, respaldadas pelo art. 198 da Constituição Federal, Lei nº 8.080/ 1990, e pela própria Lei nº 8.142/1990.

Responsabilidade e Exibilidade

A responsabilidade pelas políticas de proteção social no Brasil deriva do dever constitucional do Estado de garantir os direitos sociais previstos na Seguridade Social (saúde, previdência e assistência). Isso implica formular, financiar, implementar e monitorar políticas de forma contínua, universal e não discriminatória. União, estados e municípios compartilham atribuições, com a União exercendo coordenação normativa e financeira. A responsabilidade inclui manter capacidades institucionais, assegurar orçamento adequado e evitar retrocessos que comprometam a realização dos direitos.

Há mecanismos e instrumentos para exigibilidade do cumprimento das políticas de proteção social pela sociedade, e que reforçam o caráter jurídico e democrático das políticas sociais, evitando que elas se tornem apenas promessas programáticas.

Os principais instrumentos são:

- Participação e controle social: conselhos (vinculados a SUS, SUAS, SISAN), conferências, comissões locais e ouvidorias.
- Instrumentos administrativos: denúncias, requerimentos, representações, pedidos de informação e procedimentos internos de apuração.
- Judicialização: ações individuais e coletivas para assegurar prestações, corrigir omissões ou exigir financiamento adequado.
- Atuação de órgãos de controle: Ministério Público, Defensorias Públicas, Tribunais de Contas, controladorias e corregedorias.
- Transparência e acesso à informação: portais de orçamento, relatórios de gestão e mecanismos de monitoramento público.

Poder Corporativo

Poder composto por corporações do agronegócio, da indústria de alimentos, do sistema financeiro, de grandes redes de varejo e instituições que atuam por meio de incidência na agenda legislativa com vistas a exercer influência no orçamento e na gestão de políticas públicas, especialmente em programas sociais. A proteção social é prejudicada também pela influência política de setores corporativos, que promovem a desregulamentação trabalhista e a redução de encargos sociais. Essas práticas resultam na precarização das condições de trabalho, na diminuição da cobertura e na perda de eficácia dos sistemas de seguridade social.

As principais formas de atuação incluem:

- Precarização do trabalho, por meio da terceirização, da flexibilização salarial, do liberalismo profissional (pejotização) e da uberização, associada às plataformas digitais de serviços;
- Lobby e influência legislativa, com empresas exercendo forte pressão sobre o Congresso Nacional para aprovar leis contrárias aos direitos trabalhistas;
- Evasão fiscal e redução de contribuições, por meio de políticas de desoneração que impactam negativamente a arrecadação destinada à seguridade social;
- Deslocamento de custos sociais, quando as empresas transferem à sociedade os ônus decorrentes da falta de segurança e saúde no trabalho, sobrecarregando o sistema público;
- Falta de transparência e responsabilidade social limitada, em que o discurso empresarial de responsabilidade social é frequentemente utilizado de forma simbólica, sem compromisso real com práticas que garantam proteção social e trabalho digno.

Financiamento

Orientadas pela Constituição Federal de 1988 e por legislações como a LOSAN, as políticas públicas, de forma geral, dependem diretamente de recursos financeiros públicos para garantir sua continuidade, capilaridade e impacto social, especialmente entre os grupos em maior situação de vulnerabilidade.

A principal fonte de financiamento dessas políticas é o orçamento da União, composto pela arrecadação de tributos federais, como o Imposto de Renda, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Cofins e o PIS/Pasep. Os recursos destinados ao SUS, ao Sisan e ao SUAS são advindos da União (seguridade social e impostos), dos estados, municípios e Distrito Federal. Eles são estabelecidos de acordo com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA organiza anualmente os recursos e os distribui aos ministérios e fundos responsáveis pela execução das ações.

Destacam-se o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que cofinancia os serviços, programas e benefícios do SUAS, o Fundo Nacional de Saúde (FNS) destinado a financiar as ações do Ministério da Saúde e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que financia o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses fundos são instrumentos essenciais para a transferência regular de recursos da União para estados e municípios, por meio do mecanismo conhecido como “fundo a fundo”.

Além do orçamento federal, há a participação dos estados e municípios, que contribuem com recursos próprios para complementar as transferências da União. Esse cofinanciamento é fundamental para a descentralização e a adaptação das ações às realidades locais, garantindo a implementação de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

PUBLICAÇÃO DIVIDIDA EM 12 FASCÍCULOS DA SÉRIE:

GUIA PRÁTICO: COMO USAR INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO AO NÍVEL NACIONAL E SUBNACIONAL - O CASO DO BRASIL

1. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E MERCADOS ALIMENTARES
2. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E AGROECOLOGIA: SOBERANIA ALIMENTAR, SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL
3. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA TOMADA DE DECISÕES POLÍTICAS
5. ALIMENTAÇÃO E PROTEÇÃO SOCIAL
6. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS
7. DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E POLÍTICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA
8. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E A ÁGUA, PESCADORES E OCEANOS
9. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ECONOMIA SOLIDÁRIA
10. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E IGUALDADE DE GÊNERO
11. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À POSSE DA TERRA
12. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR