

Guia Prático:

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

DIREITO À ALIMENTAÇÃO E MERCADOS ALIMENTARES

1



GUIA PRÁTICO: COMO USAR INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

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

Direito à Alimentação e Mercados Alimentares



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 pequenos produtores de alimentos – 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)

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 PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL.....	16
PRINCIPAIS DESAFIOS	20
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	24
RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE	25
PODER CORPORATIVO.....	26
FINANCIAMENTO.....	27

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 PEQUENOS PRODUTORES DE ALIMENTOS

- 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

DIREITO À ALIMENTAÇÃO E MERCADOS ALIMENTARES

INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS¹

Diretrizes Voluntárias para as políticas agroambientais na América Latina e Caribe (FAO, 2017)², têm como objetivo promover a transformação dos sistemas alimentares e do próprio sistema de mercado em instrumentos de desenvolvimento sustentável, inclusão social e valorização da diversidade biológica e cultural. Propõem o fortalecimento das agroindústrias de pequena escala como estratégia para agregar valor à produção local com prioridade para espaços de comercialização para produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar, pesca artesanal e da aquicultura de

1 Para este documento, estamos compreendendo mercados alimentares na perspectiva de um sistema integrado de abastecimento alimentar que engloba produção, beneficiamento, armazenagem, transporte, distribuição, comercialização e consumo, com vistas a promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional.

2 Diretrizes Voluntárias para as políticas agroambientais na América Latina e Caribe (FAO, 2017). Disponível: <https://openknowledge.fao.org/items/c43056ea-5d3a-44ff-9637-f736ce55476d>

recursos limitados; promoção de circuitos curtos de produção, beneficiamento, comercialização e consumo, assim como produção orientada ao autoconsumo familiar, com quintais e hortas domésticas e/ou comunitárias, com fomento acessível às mulheres; promoção da organização econômica de produtores e pescadores em associações e cooperativas conforme especificidades; fomento a mercados locais por meio de feiras e outras formas de venda direta; ampliação de produtos sustentáveis nas compras públicas de alimentos; promoção de mercado solidário e consumo responsável.

Recomendações de políticas sobre conexão de agricultores de pequena escala aos mercados (Comitê de Segurança Alimentar Mundial, 2016)³, envolvem: sistemas de coleta regular de dados sobre mercados desagregados por idade, gênero, região que com acesso disponível aos agricultores de pequena escala; remuneração adequada de agricultores; apoio a mecanismos de acesso transparente à informação de mercado adaptada aos agricultores de pequena escala para viabilizar decisões sobre o quê, quando e onde produzir e vender; promover e expandir programas de aquisição de alimentos para mercados públicos com acordos de inclusão produtiva; empoderar agricultores de pequena escala, em especial mulheres e jovens, para um papel equitativo e efetivo no desenho e implementação de contratos; aprimorar o grau de organização dos agricultores de pequena escala; promover participação inclusiva nos sistemas alimentares locais; investir e aprimorar equipamentos de processamento e armazenagem; aprimorar o acesso a sistemas inclusivos de financiamento; desenvolver e aprimorar infraestrutura para agricultores de pequena escala como irrigação, centros de processamento e embalagem, estradas que conectam a mercados de vendas diretas, acesso à energia; reconhecimento do valor no manejo dos recursos naturais; promover abordagens integradas entre políticas e estratégias nacionais; promover produtos que preservam práticas, saberes tradicionais e biodiversidade; facilitar a diversificação da produção para aumentar a resiliência climática; promover circuitos curtos de produção; promover capacitação; promover cooperação Sul-Sul.

3 CFS, 2016. Policy Recommendations on Connecting Smallholders to Markets. In: <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/54ec3a0a-656f-4a71-b30b-b749cb925784/content>

Conectando Agricultores de Pequena Escala aos Mercados: um guia analítico (CSM, 2016)⁴, o documento é fruto do trabalho do Mecanismo da Sociedade Civil (CSM) dedicado a continuar as discussões e negociações do documento do Comitê de Segurança Alimentar de mesmo nome. Ele apresenta recomendações de políticas e diretrizes voltadas à integração de agricultores de pequena escala aos mercados, com o objetivo de fortalecer sua participação econômica, garantir segurança alimentar e nutricional e promover desenvolvimento rural sustentável. Ele enfatiza a necessidade de infraestrutura adequada, capacitação técnica, acesso à informação de mercado, apoio financeiro e políticas públicas integradas, garantindo que os mesmos possam negociar em condições justas e competitivas. Desta ainda, a importância de relações mercadológicas transparentes e inclusivas, a fim de reduzir desigualdades e criar sistemas alimentares mais sustentáveis e equitativos, nos quais os pequenos possam adentrar de forma estratégica e sustentável.

Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional (2004)⁵, destacam na sua diretriz 2 e 4 sobre “Políticas de desenvolvimento econômico” e sobre “Sistemas de Mercado” que os Estados deveriam estabelecer, em relação às políticas, objetivos e parâmetros de referência baseados nas necessidades da sua população em matéria de segurança alimentar e nutricional; promover um abastecimento adequado e estável; devem adotar medidas para aprimorar o funcionamento de seus mercados, especialmente os agrícolas e alimentares, de modo a impulsionar simultaneamente o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável; garantir um acesso não discriminatório aos mercados e impedir práticas de contrárias à concorrência leal dos mercados; proporcionar aos consumidores uma proteção adequada face às práticas comerciais fraudulentas, à desinformação e aos alimentos nocivos; promover o estabelecimento de mercados locais e regionais em pequena escala e o comércio transfronteiriço para reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar, especialmente nas zonas rurais e urbanas pobres; levar em consideração as deficiências dos mecanismos do mercado em vista da proteção do meio ambiente e dos bens públicos.

4 CSM, 2016. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/cfs43/CSM_Connecting_Smallholder_to_Markets_EN.pdf

5 Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional (2004). Disponível: https://san.cplp.org/media/vpdaputt/directrices_voluntrias_sobre_o_direito__alimentao.pdf

Agenda 2030 e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶, documento oficial das Nações Unidas, cujo objetivo 12 sobre “Consumo e Produção Sustentáveis” propõe a implementação do Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com responsabilidade compartilhada entre os países, cabendo a cada um exercer liderança e apoiar os países em desenvolvimento conforme suas capacidades. Entre as metas específicas, destaca-se a necessidade de alcançar, até 2030, a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais, bem como reduzir pela metade o desperdício de alimentos em toda a cadeia produtiva, desde a colheita até o consumo final; além de promover práticas de compras sustentáveis.

CODEX alimentarius⁷ – Criado pela FAO em 1963 e pela Organização Mundial do Comércio – OMS, reúne governos, especialistas, organizações da sociedade civil e representantes do setor produtivo na elaboração de normas internacionais sobre alimentos. Seu objetivo é proteger a saúde dos consumidores e garantir práticas justas no comércio internacional, estabelecendo padrões de higiene, resíduos de pesticidas e medicamentos, aditivos, contaminantes e rotulagem nutricional. Compõe a estrutura países membros das duas organizações, representados por governos, técnicos especialistas, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil e representantes do setor produtivo, que colaboram na formulação e atualização de normas internacionais.

Código de Conduta para a Pesca Responsável (FAO, 1995)⁸ instrumento de direito flexível sem princípios vinculantes e diretrizes juridicamente não vinculativas sua adesão ocorre por ato voluntário. O Brasil incorpora os princípios por meio de legislação pesqueira a exemplo da Lei nº 11.959/2009. O código Internacional, especialmente os artigos 11 e 12 afirmam que os Estados devem garantir um mercado de pescado seguro, transparente e alinhado à sustentabilidade. Isso envolve assegurar a qualidade e a segurança dos produtos, proteger consumidores contra fraudes, harmonizar normas sanitárias e fortalecer sistemas de certificação para facilitar o comércio. Também orienta a promover o consumo de pescado, ampliar o valor agregado em países em desenvolvimento e garantir a rastreabilidade da

6 ONU. Agenda 2030 e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo12/indicador1211>; <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/12>

7 CODEX alimentarius FAO e OMC 1963. Disponível em: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/en/>

8 Código de Conduta da FAO para a Pesca Responsável (1995). Disponível em: <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/code-of-conduct-for-responsible-fisheries/en/>

origem dos produtos. No comércio internacional, as regras devem seguir os princípios da OMC, ser baseadas em evidências científicas e não criar barreiras discriminatórias, preservando mercados justos e compatíveis com a conservação dos recursos pesqueiros.

Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio (OMC) (1995)⁹, internacionalizado pelo Brasil através do Decreto nº 1.355/1994, é um marco central para as regras do comércio agrícola global. Ele estabelece normas que orientam o comércio internacional de produtos agrícolas, buscando equilibrar a liberalização comercial com a proteção dos produtores domésticos. O instrumento disciplina o uso de subsídios, regula barreiras tarifárias e define parâmetros para a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias, promovendo maior transparência e previsibilidade nas trocas agrícolas entre países.

Codex Guidelines CXG 2 – 1985 Diretrizes para Rotulagem Nutricional (CXG 2-1995)¹⁰ estabelecem regras para informar de forma clara e padronizada o conteúdo nutricional dos alimentos. Elas definem quais nutrientes devem ser declarados, como o valor energético, proteínas, carboidratos, gorduras e outros componentes relevantes, e determinam como essas informações devem ser apresentadas nos rótulos. Também orientam o uso correto de alegações nutricionais, como “baixo”, “rico em” ou “reduzido”, para evitar que o consumidor seja induzido ao erro.

Codex Guidelines CXG 20-1995 Princípios para Inspeção e Certificação de Importação e Exportação de Alimentos¹¹, os sistemas oficiais de inspeção e certificação de alimentos constituem instrumentos jurídicos essenciais dentro das políticas de controle sanitário e da regulação do comércio internacional. À luz do Codex Alimentarius que orienta boas práticas internacionais, tais sistemas devem observar princípios como transparência, equivalência, proporcionalidade e fundamentação científica, em consonância com normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente o Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS). A confiança do consumidor é um bem jurídico ligado à proteção da saúde e ao direito à informação segura e depende da credibi-

9 Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio (OMC) (1995. Disponível: <https://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/code-of-conduct-for-responsible-fisheries/en/>

10 Codex Guidelines CXG 2 – 1985 Diretrizes para Rotulagem Nutricional (CXG 2-1995). Disponível: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/thematic-areas/nutrition-labelling/en/>

11 Codex Guidelines CXG 20-1995 Princípios para Inspeção e Certificação de Importação e Exportação de Alimentos. Disponível: <https://www.fao.org/4/y6396e/y6396e01.htm>

lidade conferida pelos mecanismos de fiscalização estatal, que operam como garantias de conformidade com padrões de segurança e qualidade.

Codex Guidelines CXG 103-2024 Diretrizes para Medidas de Controle de Higiene Alimentar em Mercados Tradicionais de Alimentos¹² – orienta autoridades, vendedores e consumidores sobre como garantir higiene e segurança alimentar e nutricional em mercados tradicionais. O documento destaca que a infraestrutura dos mercados deve prevenir riscos, especialmente por meio da separação de áreas que manipulam alimentos crus e prontos para consumo. Define papéis e responsabilidades das autoridades na regulamentação, registro e fiscalização dos vendedores, além de orientar os operadores sobre práticas seguras de manuseio, como garantir a origem adequada dos alimentos e protegê-los de contaminação. Reforçam ainda a importância da higiene pessoal dos manipuladores, incluindo lavagem das mãos, proteção de feridas e proibição de hábitos inadequados durante a preparação dos alimentos e estabelecem procedimentos de limpeza, controle de pragas e manejo de resíduos.

EXEMPLOS PRÁTICOS DE APLICAÇÃO NO BRASIL

Plano Brasil Soberano – O plano busca mitigar os impactos de medidas tarifárias sobre produtos brasileiros advindos das imposições do governo estadunidense e fortalecer a autonomia econômica do país. Entre suas ações centrais estão: diversificar mercados de exportação; apoiar setores produtivos afetados; adotar instrumentos de defesa comercial; estimular a reindustrialização; ampliar inovação e tecnologia; fortalecer a segurança alimentar e energética; e intensificar a diplomacia econômica. O objetivo é proteger a economia brasileira, preservar empregos e reforçar a soberania nacional frente ao uso de tarifas como instrumento de pressão externa.

Lei nº 11.346/2006 que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), orienta a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que se concretiza no III Plansan, composto por 18 estratégias e 219 iniciativas. Entre elas, destacam-

¹² Codex Guidelines CXG 103-2024 Diretrizes para Medidas de Controle de Higiene Alimentar em Mercados Tradicionais de Alimentos. Disponível: <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/guidelines/en/>

se as ações voltadas ao abastecimento e aos mercados de alimentos. O anúncio 5 trata do tema “População Brasileira passa a consumir mais alimentos saudáveis e agroecológicos, produzidos pela agricultura familiar, urbana, periurbana e pelos povos indígenas e povos comunidades tradicionais que ampliaram sua participação no abastecimento alimentar do país”. O Plansan prevê diretrizes para fortalecer feiras, mercados públicos e circuitos curtos de comercialização; qualificar a infraestrutura de abastecimento; ampliar mercados institucionais como Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; integrar logística, produção sustentável e distribuição; reduzir perdas e desperdícios; e valorizar mercados tradicionais com padrões de higiene e segurança. Essas medidas articulam produção, comercialização e acesso a alimentos saudáveis, contribuindo para efetivar o direito humano à alimentação adequada.

Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), executado com base na PNAPO (Decreto nº 7.794/2012), articula ações governamentais para promover a agroecologia e a produção orgânica como desdobramento de direitos constitucionais – alimentação adequada, meio ambiente equilibrado e apoio à agricultura familiar. Além de estimular a transição agroecológica, o Plano integra pesquisa, assistência técnica, conservação ambiental e inclusão socioproductiva. Entre seus eixos, destacam-se as orientações sobre mercados de alimentos, que reforçam o papel desses espaços na segurança alimentar e na sustentabilidade. O documento prevê ainda o fortalecimento de feiras agroecológicas, mercados locais e circuitos curtos; a ampliação de mercados institucionais como PAA e PNAE; o apoio à infraestrutura logística e de armazenamento; e diretrizes de sustentabilidade, como redução de perdas e desperdícios e manejo adequado de resíduos.

Plano Nacional de Abastecimento Alimentar ou (Plano Alimento no Prato) PLANAB 2025-2028 é uma política pública com fundamento constitucional destinada a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (art. 6º da CF) e a operacionalizar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Juridicamente, apoia-se nos princípios da ordem econômica (art. 170), como a defesa do consumidor, a função social da atividade econômica e o tratamento favorecido aos pequenos produtores, além do dever estatal de planejamento e regulação do mercado (art. 174). Traz diretrizes de mercado para democratizar o acesso aos alimentos, reduzir desigualdades e enfrentar a concentração econômica. Entre elas, destacam-se: fortalecimento de circuitos curtos de comercialização; requalificação da infraestrutura de abastecimento; ampliação dos mercados institucionais

(PAA, PNAE, PGPM); retomada de estoques públicos para estabilização de preços; e promoção de padrões de qualidade e rastreabilidade alinhados ao Codex Alimentarius.

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), retomado pela Lei nº 14.628/2023, visa fortalecer a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, combater a insegurança alimentar, o PAA utiliza um mecanismo de “compra com doação simultânea”. O governo compra alimentos com mínimo de 30% de agricultores familiares, incentivando a produção local e regional, e os destina a pessoas em situação de vulnerabilidade por meio de equipamentos públicos bem como a redes socioassistenciais, como cozinhas comunitárias, bancos de alimentos e restaurantes populares. Promove a venda direta de alimentos produzidos por povos originários, quilombolas, mulheres, assentados da reforma agrária e sua distribuição para populações em situação de vulnerabilidade, respeitando seus costumes e culturas.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Embora o foco principal do Programa seja a alimentação saudável no ambiente escolar público, o PNAE também desempenha um papel de incentivo à produção local e regional ao determinar que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE sejam utilizados na compra de produtos da agricultura familiar.

II Estratégia Intersectorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil (Brasil, 2025) –a Estratégia promove ações e iniciativas para prevenção e redução das perdas e desperdício de alimentos no Brasil, por meio da articulação de esforços de agentes públicos e privados. Compreende “Perdas” como aquelas que se referem à redução da disponibilidade de alimentos para consumo humano ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, contemplando as fases pós-colheita na fazenda, armazenagem, transporte e processamento; e “Desperdício” como as perdas de alimentos ocorridas ao final da cadeia produtiva (serviços alimentares, varejo e consumo final), sobretudo, em virtude de comportamentos adotados em estabelecimentos varejistas, restaurantes e domicílios, embora problemas nos elos anteriores da cadeia produtiva também sejam causa de desperdício.

Entre essas práticas propostas destacam-se: melhorias logísticas e de infraestrutura, aprimoramento das técnicas de manejo e colheita, fortalecimento dos bancos de alimentos, criação de marcos regulatórios e incentivos econômicos, campanhas de educação alimentar e ambiental, fomento à inovação tecnológica e ampliação do monitoramento e da produção de dados. A execução da Estratégia envolve o fortalecimento da infraestrutura de

armazenagem e distribuição, na capacitação de produtores e na incorporação de tecnologias de rastreabilidade, bem como na promoção de campanhas educativas para um consumo responsável.

Estratégia Alimenta Cidades – instituída pelo Decreto nº 11.822/2023, visa ampliar o acesso e o consumo de alimentos saudáveis entre populações vulnerabilizadas das periferias urbanas, em consonância com o Direito Humano à Alimentação Adequada. No eixo de abastecimento, a Estratégia prevê ações de reorganização e qualificação da infraestrutura urbana de distribuição de alimentos, fortalecendo feiras, mercados públicos, equipamentos de segurança alimentar e circuitos curtos de comercialização que conectam a agricultura familiar aos consumidores urbanos. Inclui também o mapeamento das condições de acesso a alimentos, a identificação de territórios com insegurança alimentar, a requalificação de pontos de venda e a promoção de arranjos logísticos mais eficientes. Ao integrar diagnóstico alimentar urbano, planejamento municipal e cooperação intersetorial, a Estratégia busca reduzir desigualdades territoriais de abastecimento e promover ambientes alimentares urbanos mais saudáveis e sustentáveis.

Lei nº 11.265/2006 – Ao regulamentar a comercialização de alimentos destinados a lactantes e crianças de primeira infância, produtos de puericultura correlatos, objetivando a proteção do aleitamento materno e assegurar uma alimentação adequada nos primeiros ciclos de vida. A lei estabelece normas que coíbem práticas comerciais ou promoções indutoras ao uso precoce de substitutos de leite materno. Entre as estratégias principais contidas no dispositivo destacam-se: controle de marketing e propaganda, regras rigorosas de rotulagem, vedação à distribuição de amostras e brindes, limitação de doações a serviço de saúde e orientação técnica isenta de influência comercial.

Instrução Normativa (IN) nº 75/2020/ Anvisa – define os critérios técnicos da rotulagem nutricional frontal, que utiliza o símbolo de lupa para alertar quando um alimento embalado possui alto teor de açúcares adicionados, gorduras saturadas ou sódio. O modelo facilita a identificação rápida de riscos nutricionais, reduz a assimetria de informação entre indústria e consumidor e reforça a proteção à saúde. Ao padronizar limites por 100 g ou 100 ml, a norma garante comparabilidade entre produtos e incentiva a reformulação alimentar, contribuindo para ambientes alimentares mais saudáveis e para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Lei nº 13.874/2019, institui a **Declaração de Direitos de Liberdade Econômica** e o **Decreto nº 10.178/2019**. Nessas legislações, fica estabelecido o fim da necessidade de alvará para atividades de baixo risco, passando a ser uma ação auto declaratória do regulado. Além disso, foi criada uma nova classificação do grau de risco – risco de nível médio, ausente da classificação de risco das atividades de vigilância sanitária. Esse normativo a coloca em diálogo a agenda de desburocratização econômica com o dever constitucional de proteção da saúde. A dispensa de alvará para atividades de baixo risco e a adoção da autodeclaração como mecanismo de liberação prévia alteram a lógica tradicional da vigilância sanitária, historicamente estruturada no controle preventivo. Mesmo assim, essa simplificação não afasta as competências obrigacionais do Estado em matéria sanitária, nem reduz a responsabilidade objetiva dos fornecedores perante o consumidor. A criação da categoria de “risco médio”, diga-se, ausente do marco técnico sanitário, acende dúvidas quanto aos limites do poder regulatório, uma vez que critérios econômicos não podem suplantar classificações técnicas que compõem o núcleo do poder de polícia sanitária. Nesse contexto, a harmonização entre liberdade econômica e proteção da saúde torna-se essencial para evitar lacunas regulatórias e insegurança jurídica, sobretudo em um setor sensível como o de alimentos.

Indicações Geográficas (IG) é o registro de produtos ou serviços que são característicos do seu local de origem, o que lhes atribui valor e identidade própria, destacando os produtos no mercado. O marco legal das Indicações Geográficas no Brasil é a Lei da Propriedade Industrial (nº 9.279/1996). No Brasil, o Café do Cerrado Mineiro, o Queijo Canastra e a Cachaça de Paraty, são produtos exclusivos do país e reconhecidos internacionalmente por sua origem. Há valorização dos produtos da agricultura familiar e dos territórios tradicionais nos nichos de mercado interno e externo.

PRINCIPAIS DESAFIOS

Mercados institucionais – a inserção de produtos da agricultura familiar e agroextrativistas em mercados institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, Programa de Apoio à Comercialização de Produtos do Extrativismo – PAE, Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPM-AF, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) enfrentam desafios desde o atravessador que oferece pagamento à vista ao produtor, até a dificuldade em preencher

os sistemas e documentação necessária para participar dos programas. Assim, por exemplo, apesar da legislação do PNAE exigir o mínimo de 30% de fornecimento de produtos da agricultura familiar, permanece a dificuldade dos agricultores familiares em se organizar e atender esta demanda. Existe a necessidade de potencializar com melhor gerenciamento das compras institucionais do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN podendo ser por meio de indicação de comitês de compras institucionais em instâncias estaduais e adoção de aplicativos capazes de organizar e facilitar a gestão destas compras.

Certificação - A Lei da Agricultura Orgânica (Lei nº 10.831/2003 e Decreto nº 6323/2007) prevê obrigatoriedade de certificação orgânica por organismo oficialmente reconhecido. Selos sociais, socioambientais ou ecosociais para produtos agroextrativistas complementam sistemas de certificação, como o da agricultura orgânica, porém são considerados insuficientes quanto à certificação de sistemas tradicionais e agroecológicos.

Fragilidade das políticas alimentares urbanas e perdas de espaços públicos de comercialização - Muitas capitais e municípios ainda carecem de políticas estruturantes para garantir feiras e mercados públicos permanentes, o que favorece a expansão de grandes redes varejistas em detrimento da produção e do comércio local. As dificuldades logísticas e de escoamento ampliam as perdas e desperdícios diante de infraestruturas precárias, presença de intermediários entre o produtor e o consumidor levando ao pagamento inferior pelos produtos e aumento do preço para o consumidor final. Soma-se a isso, o fato de os pequenos produtores enfrentarem dificuldade de acesso a financiamento, acesso a tecnologias, maquinário e conhecimentos adequados à agricultura familiar limitando a produtividade, falta de assistência técnica e barreiras de mercado, além de dificuldades de organização diminuindo sua capacidade de acessar mercados formais, informais e institucionais.

Adequação às normas sanitárias e fitossanitárias - Estabelecer regras domésticas e de governança para harmonizar normas internacionais com foco na rotulagem, publicidade, governança regulatória, incluindo agricultores familiares, comércio regional, marketing digital, integridade do produto e medidas em ambientes escolares.

A harmonização entre normas internacionais e regras domésticas exige equilibrar proteção à saúde, direito à informação e competitividade econômica. No campo da rotulagem, especialmente a frontal interpretativa, o desafio é compatibilizar evidências de saúde pública com interesses comerciais, adotando regras proporcionais, tecnicamente justificadas

e acompanhadas de prazos e instrumentos de transição que evitem litígios e a exclusão de pequenos produtores. A definição de competências claras entre os órgãos reguladores também é essencial para prevenir conflitos institucionais.

A regulação da publicidade de alimentos ultraprocessados destinados ao público infantil, demanda maior ação do Estado com aumento da capacidade de fiscalização e ferramentas atualizadas de monitoramento.

A governança regulatória ainda apresenta lacunas estruturais: sistemas de fiscalização fragmentados, insuficiência de infraestrutura laboratorial e desafios logísticos que comprometem a aplicação uniforme das normas, sobretudo para agricultores familiares, empreendimentos da economia solidária e microempreendedores. Requisitos sanitários e de rotulagem excessivamente rígidos tornam-se, muitas vezes, incompatíveis com a realidade desses agentes, criando barreiras de entrada e risco de exclusão econômica.

No plano regional, divergências técnicas entre países - no Mercosul e em acordos bilaterais, podem funcionar como barreiras técnicas ao comércio, elevando custos e favorecendo a litigiosidade, o que demanda processos de harmonização, reconhecimento mútuo ou equivalência regulatória.

Por fim, questões como fraudes, adulterações e resíduos reforçam a necessidade de normas claras, fiscalização eficaz e capacidade institucional. Já políticas de taxação e restrições à venda de determinados alimentos em ambientes escolares podem enfrentar contestação jurídica e política, exigindo forte base legal, justificativa de proporcionalidade e evidências robustas sobre eficácia.

Baixa valorização dos produtos com indicação geográfica no mercado interno - Apesar do reconhecimento internacional e da proteção conferida pelo Acordo TRIPS/OMC, diversos produtos brasileiros com indicação geográfica - como a farinha de mandioca, pequi do Cerrado, queijos artesanais de Minas (em especial os de regiões menos consolidadas como Araxá e Salitre), a pimenta rosa da Caatinga, o babaçu e derivados, além de artesanatos tradicionais vinculados a territórios quilombolas e indígenas - continuam enfrentando expressivas dificuldades de valorização e penetração no mercado doméstico. A baixa visibilidade, a competição com produtos industrializados de menor preço e a limitada presença em canais de varejo dificultam sua consolidação diante do público consumidor.

Nesse contexto, ganha relevância a experiência inovadora da Catrapovos Brasil, instituída em 2021 pela Câmara de Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais do Ministério Público Federal. A iniciativa fortalece mesas permanentes de diálogo entre governo, sociedade civil e povos e comunidades tradicionais, assegurando a aplicação da legislação que determina a aquisição mínima de 30% dos alimentos da agricultura familiar no PNAE e promovendo a inserção de alimentos tradicionais nos mercados institucionais. A atuação da Catrapovos demonstra que, quando há articulação interinstitucional e reconhecimento das identidades alimentares, produtos tradicionais – muitos deles também detentores de registro de indicação geográfica ou com potencial para obtê-la – conseguem superar barreiras de comercialização, valorização e escala.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os conselhos de participação social como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e suas vertentes nos estados e municípios, além do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica são espaços e mecanismos de diálogo em que o acesso e a regulação do mercado, a implementação da política de abastecimento, são frequentemente discutidas.

A participação social transcende os espaços institucionais formais, a organização em associações e cooperativas fortalece os pequenos produtores, sendo estratégias para negociar melhores preços, reduzir custos de transporte e insumos, e acessar mercados maiores e mais formais que seriam inatingíveis individualmente.

Entretanto, é importante fortalecer mecanismos e instrumentos de participação social para incidência em mercados globais, pois nesse campo os desafios são maiores, e apenas alguns pequenos produtores, especialmente aqueles organizados em grupos e com apoio, conseguem entrar em mercados de exportação, vendendo produtos específicos de nicho para outros países.

Promover a participação social nos mercados alimentares exige ações do Estado, com previsão de escuta desde a formulação das políticas, instrumentos de financiamento e apoio técnico, além da necessidade de mobilização social e fortalecimento das organizações populares. Democratizar os sistemas alimentares, significa também valorizar o protagonismo dos atores historicamente excluídos do modelo agroalimentar dominante em espaços de participação social, em especial protegendo os mesmos de assimetrias de

RESPONSABILIDADE E EXIGIBILIDADE

No Brasil, não há um fluxo que facilite a exigibilidade para esse tema, em especial para agricultores familiares, agroextrativistas e povos e comunidades tradicionais. É preciso demandar ouvidorias, ampliar o acesso à defensoria pública (destinada a fornecer assistência jurídica) e outros mecanismos em órgãos de fiscalização e controle, com acompanhamento e feedback quanto ao atendimento às reclamações.

A alta concentração de poucas empresas no mercado de alimentos, em especial em grandes mercados varejistas, resulta em menor concorrência, influenciando os preços dos alimentos. A fim de se evitar a captura corporativa dos sistemas alimentares é preciso que se regulamente as par-

cerias de corporações de alimentos e do grande agronegócio aos sistemas alimentares protegendo as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, assim como os espaços de governança nacionais e internacionais como o Consea e o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA). Também, é importante criar normativas para adesão de entidades privadas com e sem fins lucrativos ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan, com mecanismos de identificação, prevenção, gerenciamento e mitigação de conflitos de interesse a fim de que se proteja os ambientes alimentares de concentração de grandes corporações com alimentos ultra-processados ou não sustentáveis.

PODER CORPORATIVO

O poder corporativo no mercado de alimentos é concentrado em um pequeno grupo de empresas globais e nacionais que controlam grande parte da cadeia produtiva, desde insumos até distribuição e comercialização.

No mercado global dominam marcas e insumos estratégicos, enquanto no Brasil, empresas de grande porte exercem forte influência sobre produção, preços e oferta de alimentos. Esse poder se manifesta por meio da **concentração de mercado**, do **controle de múltiplos elos da cadeia de suprimentos** e da **capacidade de influenciar políticas públicas e regulamentações**, moldando não apenas o acesso e a diversidade de alimentos, mas também práticas agrícolas e cadeias de valor. Essa estrutura corporativa estabelece um sistema alimentar altamente centralizado, em que poucas empresas impactam diretamente a **segurança alimentar e nutricional, os preços e os hábitos de consumo em escala global**.

Influenciam, assim, tanto consumidores como ambientes alimentares seja pela pouca oferta de alimentos *in natura* ou minimamente processados (desertos alimentares) ou pelo excesso de produtos ultraprocessados (pântanos alimentares), centralização de cadeias de abastecimento com concentração de mercados, falsas soluções de mercado com grandes investimentos corporativos em bancos de alimentos com doação de ultraprocessados passando a imagem de que são as corporações e não as políticas públicas as respostas eficazes contra a fome, a pobreza, às emergências climáticas. As empresas de tecnologia e plataformas digitais de comercialização e entrega de alimentos ainda acumulam lucro enquanto entregadores passam fome e tem seus direitos fragilizados.

FINANCIAMENTO

EO apoio à comercialização da produção da agricultura familiar no Brasil envolve uma combinação de políticas públicas, instrumentos financeiros e suporte técnico, com o objetivo de garantir renda aos produtores e ampliar o acesso a mercados. Programas como o **PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)** compram produtos da agricultura familiar para doação a pessoas em situação de insegurança alimentar e fornecimento a órgãos públicos, enquanto a **Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM)** assegura renda por meio de compras diretas ou pagamento de diferenças entre preços de mercado e preços mínimos.

Linhas de crédito especial e programas de subvenção complementam esses mecanismos, permitindo financiamento de produtos não cobertos pela PGPM e estímulo a setores específicos.

O **Sebrae e acordos de cooperação** oferecem assistência técnica, formalização de negócios e fortalecimento de selos de qualidade, enquanto mecanismos de formação de estoques garantem estabilidade de preços e ampliam oportunidades comerciais. Dessa forma, a combinação de políticas e instituições cria um ambiente de **comercialização mais seguro, eficiente e inclusivo**, conectando produtores familiares a mercados locais e globais.

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 PEQUENOS PRODUTORES DE ALIMENTOS
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