RCMOS – Revista Científica Multidisciplinar O Saber. ISSN: 2675-9128. São Paulo - SP.
Ano VII, v.1 2026 | submissão: 11/09/2026 | aceito: 14/09/2026 | publicação: 17/09/2026

Direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e sistemas alimentares: a construção histórico-jurídica das orientações internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição

Human right to adequate food, food security and food systems: the historical-legal construction of international guidelines for food and nutrition policies

Derecho humano a una alimentación adecuada, seguridad alimentaria y sistemas alimentarios: la construcción histórico-jurídica de las orientaciones internacionales para las políticas públicas de alimentación y nutrición

Denise Cândido Gonçalves – Universidade Federal Fluminense

Resumo:
Este artigo analisa a construção histórico-jurídica das conexões entre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a segurança alimentar e a abordagem de sistemas alimentares nas orientações internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição. Adota abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, com análise de marcos produzidos ou vinculados às Nações Unidas, à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, ao Comitê de Segurança Alimentar Mundial e ao Painel de Especialistas de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutrição. A análise reconstrói quatro movimentos: o reconhecimento da alimentação como direito humano; a tradução desse direito em orientações para políticas de segurança alimentar; a ampliação da agenda para incorporar nutrição, sustentabilidade e governança; e a incorporação contemporânea da perspectiva dos sistemas alimentares. Os resultados indicam que esses movimentos se articulam: o DHAA fornece o fundamento normativo, a segurança alimentar organiza a ação pública e os sistemas alimentares evidenciam processos estruturais que condicionam disponibilidade, acesso, adequação, saúde e sustentabilidade. Também são identificadas tensões relacionadas à governança multissetorial, à responsabilidade estatal, à participação social, à exigibilidade e ao envolvimento de atores com diferentes capacidades de poder. Conclui-se que a abordagem de sistemas alimentares pode ampliar as condições de realização do DHAA quando permanece ancorada nos direitos humanos, na equidade, na sustentabilidade e na responsabilização pública.

Palavras-chave:
Direito humano à alimentação adequada. Segurança alimentar. Sistemas alimentares. Políticas públicas. Direitos humanos.

Abstract:
This article analyzes the historical-legal construction of the connections between the Human Right to Adequate Food (HRAF), food security and the food systems approach in international guidelines for food and nutrition public policies. It adopts a qualitative, documentary and bibliographic approach, examining frameworks produced by or linked to the United Nations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations, the Committee on World Food Security and the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. The analysis reconstructs four movements: recognition of food as a human right; translation of this right into guidance for food security policies; expansion of the agenda to incorporate nutrition, sustainability and governance; and the contemporary incorporation of the food systems perspective. The results indicate that these movements are articulated rather than substitutive: the HRAF provides the normative foundation, food security organizes public action, and food systems make visible the structural processes that shape availability, access, adequacy, health and sustainability. The analysis also identifies tensions involving multisectoral governance,

state responsibility, social participation, enforceability and the involvement of actors with unequal power. It concludes that the food systems approach can broaden the conditions for realizing the HRAF when it remains anchored in human rights, equity, sustainability and public accountability.

Keywords:
Human right to adequate food. Food security. Food systems. Public policies. Human rights.

Resumen:
Este artículo analiza la construcción histórico-jurídica de las conexiones entre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA), la seguridad alimentaria y el enfoque de sistemas alimentarios en las orientaciones internacionales para las políticas públicas de alimentación y nutrición. Adopta un enfoque cualitativo, documental y bibliográfico, con el análisis de marcos producidos por las Naciones Unidas o vinculados con ellas, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición. El análisis reconstruye cuatro movimientos: el reconocimiento de la alimentación como derecho humano; la traducción de este derecho en orientaciones para políticas de seguridad alimentaria; la ampliación de la agenda para incorporar nutrición, sostenibilidad y gobernanza; y la incorporación contemporánea de la perspectiva de los sistemas alimentarios. Los resultados indican que estos movimientos se articulan: el DHAA proporciona el fundamento normativo, la seguridad alimentaria organiza la acción pública y los sistemas alimentarios evidencian procesos estructurales que condicionan la disponibilidad, el acceso, la adecuación, la salud y la sostenibilidad. También se identifican tensiones relacionadas con la gobernanza multisectorial, la responsabilidad estatal, la participación social, la exigibilidad y la intervención de actores con capacidades de poder desiguales. Se concluye que el enfoque de sistemas alimentarios puede ampliar las condiciones de realización del DHAA cuando permanece anclado en los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad y la rendición de cuentas pública.

Palabras clave:
Derecho humano a una alimentación adecuada. Seguridad alimentaria. Sistemas alimentarios. Políticas públicas. Derechos humanos.

1. Introdução

A alimentação constitui dimensão fundamental da vida humana e ocupa posição central nas agendas internacionais de direitos humanos, desenvolvimento, segurança alimentar, nutrição e sustentabilidade. Sua garantia envolve mais do que a disponibilidade de alimentos, pois depende de condições sociais, econômicas, culturais, políticas, institucionais e ambientais que permitam a todos os indivíduos e grupos o acesso regular, permanente e digno a alimentos adequados. Nesse sentido, a alimentação deixou de ser tratada apenas como necessidade biológica ou como questão assistencial, passando a integrar o campo dos direitos humanos e das políticas públicas.

No plano internacional, o reconhecimento da alimentação como direito humano encontra fundamento em marcos normativos que afirmam sua vinculação à dignidade humana e ao direito a um padrão de vida adequado. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, incluiu a alimentação entre os elementos necessários à garantia de condições dignas de vida (ONU, 1948). Posteriormente, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, consolidou juridicamente o direito à alimentação adequada e o direito fundamental de estar livre da fome, estabelecendo obrigações aos Estados no sentido de adotar medidas para sua realização progressiva (ONU, 1966). Esses dois marcos formam a base normativa inicial da alimentação como direito humano no sistema internacional.

A partir desses instrumentos, o direito humano à alimentação adequada passou a ser desenvolvido por interpretações e orientações internacionais que buscaram explicitar seu conteúdo normativo e suas implicações institucionais. O Comentário Geral nº 12, aprovado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1999, representou um marco nesse processo, ao explicitar a disponibilidade, a acessibilidade, a adequação e a sustentabilidade entre os elementos relacionados à realização do direito à alimentação. Esse documento contribuiu para deslocar o debate de uma compreensão restrita ao fornecimento de alimentos para uma abordagem mais ampla, relacionada às condições que tornam possível uma alimentação adequada e digna (CDESC, 1999).

Paralelamente, a agenda internacional de segurança alimentar foi se consolidando como campo de formulação de políticas públicas. Inicialmente associada à disponibilidade de alimentos e ao combate à fome, a segurança alimentar passou a incorporar dimensões relacionadas ao acesso, à utilização e à estabilidade e, posteriormente, ampliou sua articulação com a nutrição, a sustentabilidade e a participação social nas agendas internacionais de políticas e governança (HLPE, 2020; Jones et al., 2013; CFS, 2012; FAO, 1996). Nesse percurso, as Diretrizes Voluntárias da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada, adotadas pelo Conselho da FAO em 2004, tiveram papel relevante ao articular a linguagem dos direitos humanos com orientações institucionais para estratégias nacionais de segurança alimentar (FAO, 2005). Ao indicar a importância de marcos legais, instituições, políticas públicas, monitoramento e mecanismos de responsabilização, essas diretrizes contribuíram para aproximar o direito à alimentação da ação estatal organizada.

Nas últimas décadas, a abordagem de sistemas alimentares ampliou novamente esse debate. Ao evidenciar as interdependências entre produção, processamento, distribuição, comercialização, consumo, ambientes alimentares, saúde, sustentabilidade ambiental e

desigualdades sociais, essa abordagem passou a orientar documentos internacionais voltados à transformação das políticas de alimentação e nutrição. Relatórios e orientações produzidos no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, do Painel de Especialistas de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutrição e da FAO passaram a associar a garantia da segurança alimentar e da nutrição à necessidade de transformar os sistemas alimentares, de modo a torná-los mais saudáveis, sustentáveis, inclusivos e orientados pela equidade (FAO, 2025; HLPE, 2020; HLPE, 2017; CFS, 2012).

A incorporação da abordagem de sistemas alimentares não elimina a centralidade do direito humano à alimentação adequada. Ao contrário, pode ampliar as condições de sua realização, desde que preserve a responsabilidade estatal, a participação social substantiva, a proteção dos grupos mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar e os mecanismos de exigibilidade e responsabilização pública. Essa articulação, contudo, também produz desafios. A linguagem contemporânea da governança, da colaboração multissetorial e da transformação sistêmica pode fortalecer respostas públicas integradas, mas também pode diluir obrigações estatais quando não se ancora claramente nos direitos humanos e na centralidade dos sujeitos de direito.

Diante desse cenário, este artigo parte do seguinte problema de pesquisa: como as orientações internacionais articulam, histórica e juridicamente, o direito humano à alimentação adequada, a segurança alimentar e a abordagem de sistemas alimentares na formulação de políticas públicas de alimentação e nutrição?

A hipótese que orienta a análise é que as orientações internacionais sobre alimentação e nutrição passaram por um processo de ampliação histórico-jurídica, no qual o direito humano à alimentação adequada foi progressivamente articulado à segurança alimentar e, mais recentemente, à abordagem de sistemas alimentares. Essa trajetória ampliou os parâmetros para a formulação de políticas públicas, ao incorporar dimensões relacionadas ao acesso, à adequação, à nutrição, à sustentabilidade, à participação social, à coordenação intersetorial e à responsabilização estatal.

O objetivo geral do artigo é analisar a construção histórico-jurídica das conexões entre direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e sistemas alimentares nas orientações internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição. Especificamente, busca-se: identificar os principais marcos internacionais que contribuíram para o reconhecimento e a consolidação do direito humano à alimentação adequada; examinar como a segurança alimentar foi incorporada às orientações internacionais como campo de formulação e implementação de políticas públicas; discutir a aproximação entre segurança alimentar,

nutrição e sistemas alimentares nas agendas internacionais contemporâneas; analisar os parâmetros institucionais recomendados pelos organismos internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição; e refletir sobre os desafios da articulação entre direitos humanos e sistemas alimentares, especialmente quanto à preservação da responsabilidade estatal, da exigibilidade do direito à alimentação e da centralidade dos grupos mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica. O corpus documental é composto por marcos internacionais selecionados em razão de sua relevância normativa, política e institucional, incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as Diretrizes Voluntárias da FAO para o Direito à Alimentação, o Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, o relatório Nutrition and Food Systems do HLPE e o documento Transforming food and agriculture through a systems approach, da FAO.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira apresenta os procedimentos metodológicos. A segunda discute a alimentação como direito humano no direito internacional, destacando sua consolidação normativa e as obrigações estatais a ela vinculadas. A terceira analisa a construção da segurança alimentar como campo de políticas públicas. A quarta examina a incorporação da abordagem de sistemas alimentares nas agendas internacionais de alimentação e nutrição e discute as conexões histórico-jurídicas entre esses campos.

2. Material e método

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental e bibliográfica, voltada à análise de orientações internacionais que contribuíram para a construção histórico-jurídica das relações entre direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e sistemas alimentares. A escolha por esse delineamento decorre da natureza do objeto investigado, uma vez que o artigo busca compreender como documentos internacionais produziram parâmetros normativos, políticos e institucionais para orientar a formulação de políticas públicas de alimentação e nutrição (Bowen, 2009; Cellard, 2008).

A pesquisa documental será utilizada porque os documentos selecionados constituem registros institucionais relevantes da atuação de organismos internacionais no campo da

alimentação, da nutrição, da segurança alimentar e dos direitos humanos. Esses materiais expressam compromissos, conceitos, diretrizes e recomendações que passaram a orientar a atuação dos Estados e a conformação de agendas públicas nacionais e internacionais. A pesquisa bibliográfica, por sua vez, será mobilizada para apoiar a discussão conceitual sobre direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar, sistemas alimentares, governança e políticas públicas, em diálogo com literatura científica pertinente ao objeto (HLPE, 2020; Jones et al., 2013; Bowen, 2009; Cellard, 2008).

O corpus documental foi composto por documentos internacionais selecionados em razão de sua relevância normativa, política e institucional para o tema analisado. Foram considerados documentos produzidos ou vinculados ao sistema das Nações Unidas, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e do Painel de Especialistas de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutrição.

Serão analisados os seguintes documentos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966); Comentário Geral nº 12: o direito à alimentação adequada (CDESC, 1999); Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, adotadas em 2004 (FAO, 2005); Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (CFS, 2012); Nutrition and Food Systems (HLPE, 2017); e Transforming food and agriculture through a systems approach (FAO, 2025).

A seleção desses documentos permite acompanhar uma trajetória histórico-jurídica em quatro movimentos principais. O primeiro refere-se ao reconhecimento da alimentação como direito humano no direito internacional. O segundo diz respeito à consolidação da segurança alimentar como campo de orientação para políticas públicas. O terceiro envolve a construção de mecanismos internacionais de governança, coordenação e responsabilização em segurança alimentar e nutrição. O quarto corresponde à ampliação contemporânea da agenda internacional por meio da abordagem de sistemas alimentares.

A análise documental será realizada por meio de um roteiro padronizado de extração dos dados, elaborado a partir do problema de pesquisa e dos objetivos do artigo. Em cada documento serão identificados trechos, conceitos, recomendações e orientações relacionados às seguintes categorias: direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar, nutrição, sistemas alimentares, obrigações estatais, políticas públicas, governança, coordenação

intersetorial, participação social, monitoramento, accountability, exigibilidade e coerência de políticas (Bowen, 2009; Cellard, 2008).

A extração dos dados será organizada em quadros analíticos, contendo a identificação do documento, o organismo responsável, o ano de publicação ou aprovação, a localização do trecho analisado, a categoria temática correspondente, a síntese do conteúdo extraído e sua contribuição para a resposta ao problema de pesquisa. Essa estratégia permitirá comparar os documentos selecionados e identificar continuidades, ampliações e deslocamentos nas orientações internacionais.

Em uma primeira etapa, será realizada a caracterização dos documentos quanto à autoria institucional, natureza normativa ou político-orientadora, finalidade e contexto de produção. Em seguida, será feita a extração temática dos conteúdos relacionados às categorias analíticas definidas. Por fim, os dados extraídos serão organizados em uma matriz interpretativa voltada à reconstrução da trajetória histórico-jurídica que articula direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e sistemas alimentares (Bowen, 2009; Cellard, 2008).

A análise buscará evidenciar quatro movimentos principais: o reconhecimento jurídico da alimentação como direito humano; a tradução desse direito em orientações para políticas de segurança alimentar; a ampliação da segurança alimentar para incorporar nutrição, sustentabilidade e governança; e a incorporação contemporânea da abordagem de sistemas alimentares como parâmetro para políticas públicas de alimentação e nutrição. Com isso, pretende-se compreender como os organismos internacionais contribuíram para ampliar os fundamentos jurídicos e institucionais das políticas públicas voltadas à garantia da alimentação adequada.

3. Resultados e discussão

3.1 O direito humano à alimentação adequada no direito internacional

A construção internacional do direito humano à alimentação adequada tem como ponto de partida a afirmação da alimentação como parte das condições necessárias à vida digna. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, reconhece no artigo 25 o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis (ONU, 1948). Embora a Declaração não apresente um artigo

autônomo sobre o direito à alimentação, sua formulação foi decisiva para inserir a alimentação no campo dos direitos humanos e vinculá-la à dignidade humana.

Esse primeiro marco possui relevância histórica e jurídica porque desloca a alimentação de uma dimensão exclusivamente privada, assistencial ou caritativa para o campo das responsabilidades públicas. A garantia da alimentação passa a integrar o conjunto de condições mínimas para o exercício da vida digna. Nesse momento, ainda não há uma formulação detalhada sobre segurança alimentar, sistemas alimentares ou instrumentos de política pública, mas há a afirmação de uma base normativa fundamental: a alimentação é parte do direito a um padrão de vida adequado.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 1966, aprofunda juridicamente esse reconhecimento. O artigo 11 reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação adequada, e afirma o direito fundamental de toda pessoa de estar livre da fome (ONU, 1966). A diferença em relação à Declaração Universal está na densidade jurídica atribuída ao direito, pois o Pacto estabelece compromissos para os Estados-partes e introduz a ideia de realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Com o Pidesc, a alimentação deixa de ser apenas um elemento do bem-estar e passa a ser reconhecida como direito humano com obrigações correspondentes. Esse reconhecimento é importante porque confere base jurídica para a avaliação das ações e omissões estatais no enfrentamento da fome e da insegurança alimentar. A fome passa a ser compreendida não apenas como carência material ou problema humanitário, mas como situação incompatível com as obrigações assumidas pelos Estados no campo dos direitos humanos (CDESC, 1999; ONU, 1966).

A partir de 1999, o Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais confere maior densidade normativa ao direito humano à alimentação adequada. O documento interpreta o artigo 11 do Pidesc e estabelece que o direito à alimentação adequada está diretamente vinculado à dignidade inerente à pessoa humana e à realização de outros direitos humanos (CDESC, 1999). O Comentário explicita que a alimentação adequada não pode ser reduzida à oferta mínima de calorias, proteínas ou nutrientes, pois envolve disponibilidade, acessibilidade, adequação e sustentabilidade.

A disponibilidade refere-se à existência de alimentos em quantidade e qualidade suficientes, seja por meio da produção direta, seja por sistemas de distribuição, processamento e comercialização. A acessibilidade envolve as condições físicas e econômicas que permitem às pessoas obter alimentos adequados de maneira regular e digna. A adequação inclui

dimensões nutricionais, sanitárias, sociais e culturais, reconhecendo que o alimento deve corresponder às necessidades e aos contextos dos indivíduos e grupos. A sustentabilidade indica que a garantia da alimentação deve considerar tanto as gerações presentes quanto as futuras (CDESC, 1999).

Essa formulação é particularmente relevante para as políticas públicas de alimentação e nutrição. Ao detalhar o conteúdo normativo do direito, o Comentário Geral nº 12 cria uma ponte entre a linguagem jurídica dos direitos humanos e as condições concretas que devem ser asseguradas pelo Estado. O direito à alimentação adequada passa a exigir estratégias nacionais, instituições públicas, marcos legais, ações coordenadas, mecanismos de monitoramento e formas de responsabilização, elementos posteriormente desenvolvidos também nas Diretrizes Voluntárias para o Direito à Alimentação (FAO, 2005; CDESC, 1999).

Outro aspecto central do Comentário Geral nº 12 é a explicitação das obrigações estatais de respeitar, proteger e realizar o direito à alimentação. A obrigação de respeitar impede que o Estado adote medidas que dificultem o acesso existente à alimentação. A obrigação de proteger exige que o Estado impeça terceiros de violar esse direito. A obrigação de realizar demanda medidas positivas para facilitar, promover e, quando necessário, prover o acesso à alimentação adequada (CDESC, 1999). Essas obrigações conferem maior precisão à responsabilidade estatal e permitem avaliar políticas públicas a partir de parâmetros jurídicos.

Dessa forma, a construção internacional do direito humano à alimentação adequada revela um movimento de progressiva densificação jurídica. A Declaração Universal reconhece a alimentação como parte do padrão de vida adequado; o Pidesc consolida juridicamente esse direito e o direito de estar livre da fome; o Comentário Geral nº 12 explicita seu conteúdo normativo e suas obrigações correspondentes (CDESC, 1999; ONU, 1966; 1948). Esse percurso fornece a base para que, posteriormente, a segurança alimentar seja compreendida como campo de políticas públicas orientado pela realização do direito à alimentação.

3.2 Segurança alimentar como campo de políticas públicas

A segurança alimentar constitui uma das principais mediações entre o direito humano à alimentação adequada e a formulação de políticas públicas. Enquanto o DHAA fornece a base jurídica e normativa, a segurança alimentar organiza um campo de ação pública voltado à garantia de disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade e, progressivamente, à articulação com nutrição, sustentabilidade e agência (HLPE, 2020; Jones et al., 2013; CFS, 2012; FAO, 1996).

As Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, adotadas pelo Conselho da FAO em 2004 e publicadas em 2005, representam um marco decisivo nessa articulação. O próprio título do documento explicita a conexão entre direito à alimentação e segurança alimentar nacional. As Diretrizes foram concebidas como instrumento de orientação prática para apoiar os Estados na implementação progressiva do direito à alimentação, com base em princípios de direitos humanos (FAO, 2005).

A contribuição das Diretrizes está em traduzir o direito humano à alimentação adequada em parâmetros institucionais para políticas públicas. O documento aborda a necessidade de estratégias nacionais, marcos legais, instituições responsáveis, políticas econômicas e sociais, programas de proteção, atenção a grupos em situação de vulnerabilidade, monitoramento, transparência e participação social (FAO, 2005). Com isso, o direito à alimentação deixa de ser tratado apenas como norma jurídica internacional e passa a orientar o desenho de políticas públicas concretas.

Essa tradução político-institucional é relevante porque demonstra que a realização do DHAA depende de um conjunto articulado de ações estatais. A fome e a insegurança alimentar não podem ser enfrentadas apenas por medidas emergenciais ou pela ampliação da produção de alimentos. Elas exigem políticas voltadas ao acesso econômico, à proteção social, ao abastecimento, à produção sustentável, à educação alimentar e nutricional, à saúde, à regulação de mercados e à garantia de participação social.

As Diretrizes Voluntárias também indicam que a segurança alimentar nacional deve estar ancorada em princípios de direitos humanos. Isso significa que políticas públicas de alimentação e nutrição devem observar dignidade, não discriminação, participação, transparência, accountability e Estado de Direito. A realização do direito à alimentação depende, portanto, não apenas da existência de programas, mas da forma como esses programas são formulados, implementados, monitorados e controlados (FAO, 2005).

Esse ponto é central para compreender a diferença entre uma política alimentar assistencial e uma política alimentar orientada por direitos. No primeiro caso, a alimentação pode ser tratada como benefício concedido pelo Estado ou por agentes privados. No segundo, a alimentação é reconhecida como direito, e a ação pública deve ser estruturada para garantir condições permanentes de acesso adequado aos alimentos. A segurança alimentar, nesse sentido, torna-se o campo institucional por meio do qual o direito à alimentação pode ser concretizado.

O Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition, elaborado no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, consolida essa agenda em uma perspectiva de governança internacional. O GSF tem como finalidade oferecer um marco de referência para estratégias, políticas e ações em segurança alimentar e nutrição (CFS, 2012). O documento incorpora o direito humano à alimentação adequada como fundamento normativo e organiza princípios e recomendações voltados à coordenação das ações em diferentes escalas.

O GSF é relevante porque explicita que a segurança alimentar não se restringe à disponibilidade de alimentos. O documento adota a definição segundo a qual todas as pessoas, em todos os momentos, devem ter acesso físico, social e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que atendam às suas necessidades alimentares e preferências para uma vida ativa e saudável, definição consolidada na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996 e incorporada pelo CFS (CFS, 2012; FAO, 1996). Além disso, afirma que a dimensão nutricional é parte integrante da segurança alimentar.

Essa incorporação da nutrição representa uma ampliação importante. A segurança alimentar passa a ser relacionada não apenas ao acesso a qualquer alimento, mas ao acesso a alimentos seguros, nutritivos e adequados. Com isso, a agenda internacional aproxima segurança alimentar, saúde, nutrição e qualidade da alimentação. Esse movimento se aprofunda posteriormente com a incorporação da sustentabilidade e da agência às dimensões de segurança alimentar e nutrição e prepara a transição para abordagens mais integradas, nas quais os sistemas alimentares passam a ser analisados como determinantes dos padrões alimentares e dos resultados nutricionais (HLPE, 2020; CFS, 2012).

Outro aspecto relevante do GSF é a valorização da coordenação e da coerência de políticas. A segurança alimentar e a nutrição dependem de ações que atravessam agricultura, saúde, proteção social, comércio, meio ambiente, educação, trabalho, renda e desenvolvimento. Quando esses setores operam de maneira fragmentada ou contraditória, a efetivação do direito à alimentação fica comprometida. Por isso, os documentos reforçam a necessidade de estratégias articuladas e de instâncias de governança capazes de coordenar atores, setores e escalas de atuação (CFS, 2012; FAO, 2005).

A participação social também aparece como elemento estruturante da agenda. No campo da segurança alimentar, a participação não deve ser compreendida apenas como consulta formal, mas como componente democrático da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Os grupos afetados pela fome e pela insegurança alimentar devem ser reconhecidos como sujeitos de direitos, com capacidade de incidir nas decisões públicas que afetam suas condições de vida (CFS, 2012; FAO, 2005).

Assim, as Diretrizes Voluntárias da FAO e o Global Strategic Framework do CFS indicam uma passagem importante na trajetória internacional analisada. O direito humano à alimentação adequada passa a ser traduzido em orientações para políticas públicas de segurança alimentar e nutrição. Essa passagem amplia a agenda, incorporando estratégias nacionais, marcos legais, instituições, participação, monitoramento, accountability, coordenação e coerência de políticas (CFS, 2012; FAO, 2005).

3.3 Sistemas alimentares e a ampliação contemporânea da agenda internacional

A abordagem de sistemas alimentares representa uma ampliação contemporânea das orientações internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição. Sua contribuição está em evidenciar que a garantia da alimentação adequada depende dos processos que organizam a produção, o processamento, a distribuição, o abastecimento, a comercialização, o consumo e o descarte de alimentos, bem como das condições sociais, econômicas, culturais, ambientais e institucionais que atravessam esses processos.

O relatório Nutrition and Food Systems, publicado pelo Painel de Especialistas de Alto Nível sobre Segurança Alimentar e Nutrição em 2017, constitui um marco relevante dessa ampliação. Produzido no âmbito do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, o relatório analisa a relação entre sistemas alimentares, dietas, nutrição e saúde, destacando que os resultados nutricionais são condicionados por cadeias de abastecimento, ambientes alimentares, comportamento do consumidor e fatores políticos e institucionais (HLPE, 2017).

Essa formulação desloca o debate da alimentação como escolha individual para a análise das condições estruturais que moldam as práticas alimentares. A qualidade da alimentação não depende apenas da informação disponível aos consumidores ou de decisões individuais, mas da organização dos sistemas alimentares, dos preços, da disponibilidade de alimentos saudáveis, da publicidade, da regulação, das condições de renda, dos ambientes de consumo e das políticas públicas existentes (HLPE, 2017).

A incorporação da nutrição à abordagem de sistemas alimentares é especialmente relevante para políticas públicas de alimentação e nutrição. A má nutrição, em suas múltiplas formas, incluindo fome, deficiência de micronutrientes, sobrepeso, obesidade e doenças relacionadas à alimentação, não pode ser enfrentada apenas por ações educativas ou por intervenções setoriais isoladas. Ela exige políticas que incidam sobre os sistemas que condicionam a produção, a oferta, a qualidade, o preço e o consumo de alimentos (HLPE, 2017).

O relatório do HLPE, nesse sentido, amplia a compreensão das relações entre segurança alimentar, nutrição e sistemas alimentares. A segurança alimentar não se limita ao acesso a alimentos em quantidade suficiente, mas envolve condições de acesso a alimentos seguros e nutritivos e, em uma agenda ampliada, a dietas saudáveis e sustentáveis. Essa perspectiva aproxima a segurança alimentar e a nutrição das agendas de saúde pública, sustentabilidade ambiental, equidade social e regulação econômica (HLPE, 2020; HLPE, 2017).

Essa abordagem também permite compreender que a realização do direito humano à alimentação adequada depende de sistemas alimentares capazes de promover dietas saudáveis e sustentáveis. Se o Comentário Geral nº 12 já havia definido disponibilidade, acessibilidade, adequação e sustentabilidade como elementos relacionados ao DHAA, a abordagem de sistemas alimentares permite identificar os processos concretos que condicionam essas dimensões. Produção agrícola, abastecimento, processamento, transporte, comercialização, publicidade, preços e ambientes alimentares tornam-se elementos relevantes para a efetivação do direito (HLPE, 2020; HLPE, 2017; CDESC, 1999).

O documento da FAO Transforming food and agriculture through a systems approach, publicado em 2025, aprofunda essa perspectiva ao propor a incorporação da abordagem sistêmica em políticas, programas, projetos e intervenções. O documento busca esclarecer o que significa adotar uma abordagem sistêmica na prática, especialmente no contexto dos sistemas agroalimentares, indicando a necessidade de superar ações fragmentadas e conectar iniciativas existentes para produzir impactos mais efetivos (FAO, 2025).

A abordagem sistêmica parte da compreensão de que problemas como fome, insegurança alimentar, má nutrição, mudanças climáticas, degradação ambiental e desigualdades estão interligados. Por isso, políticas públicas de alimentação e nutrição precisam considerar conexões entre setores, atores, escalas e objetivos. A produção de alimentos não pode ser analisada separadamente do acesso econômico, da sustentabilidade ambiental, das condições de trabalho, dos padrões de consumo, da saúde e da proteção social (FAO, 2025; HLPE, 2020).

Essa leitura fortalece a necessidade de políticas públicas integradas. A garantia da alimentação adequada exige coordenação entre diferentes áreas governamentais, como saúde, agricultura, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento econômico, planejamento urbano e regulação de mercados. Também exige articulação entre diferentes níveis de governo e participação de atores sociais, especialmente dos grupos mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar (FAO, 2025; HLPE, 2020; CFS, 2012).

Contudo, a ampliação sistêmica também apresenta desafios. A linguagem dos sistemas alimentares pode tornar a agenda mais abrangente, mas também mais difusa. Na leitura aqui proposta, quando tudo se conecta a tudo, há o risco de que a responsabilidade política se torne menos clara. Por isso, a abordagem de sistemas alimentares precisa ser ancorada no direito humano à alimentação adequada. O DHAA funciona como eixo normativo capaz de orientar prioridades, identificar sujeitos de direitos, delimitar obrigações estatais e avaliar se as transformações propostas contribuem efetivamente para reduzir a fome, a insegurança alimentar e as desigualdades (HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Assim, a abordagem de sistemas alimentares deve ser compreendida como ampliação das condições de realização do direito à alimentação, e não como substituição da linguagem dos direitos humanos. Sua contribuição está em mostrar que a alimentação adequada depende de transformações estruturais nos sistemas que produzem, distribuem, regulam e condicionam o consumo de alimentos. Sua limitação aparece quando essa abordagem é tratada apenas como estratégia técnica de gestão, sem centralidade da responsabilidade estatal, da justiça social e da exigibilidade dos direitos (HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

3.4 Conexões histórico-jurídicas entre DHAA, segurança alimentar e sistemas alimentares

A análise documental permite afirmar que as orientações internacionais construíram uma trajetória de ampliação conceitual, jurídica e institucional no campo da alimentação e nutrição. Essa trajetória articula três dimensões principais: a dimensão jurídico-normativa do direito humano à alimentação adequada; a dimensão político-institucional da segurança alimentar e nutricional; e a dimensão sistêmica dos sistemas alimentares.

A primeira dimensão, jurídico-normativa, estabelece a alimentação como direito humano. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vinculam a alimentação à dignidade humana, ao padrão de vida adequado e ao direito de estar livre da fome (ONU, 1966; 1948). O Comentário Geral nº 12 aprofunda essa base ao definir o conteúdo normativo do DHAA e as obrigações dos Estados (CDESC, 1999).

A segunda dimensão, político-institucional, traduz esse direito em orientações para políticas públicas. As Diretrizes Voluntárias da FAO mostram que a realização progressiva do direito à alimentação depende de estratégias nacionais, instituições, marcos legais, programas, monitoramento, participação social e accountability (FAO, 2005). O GSF do CFS consolida a

segurança alimentar e a nutrição como campo de governança internacional, com atenção à coordenação, à coerência de políticas e à articulação entre atores e escalas (CFS, 2012).

A terceira dimensão, sistêmica, amplia a agenda ao evidenciar que a segurança alimentar e a nutrição dependem da organização dos sistemas alimentares. O relatório do HLPE demonstra que os sistemas alimentares condicionam dietas, nutrição e saúde, conectando cadeias de abastecimento, ambientes alimentares, comportamento do consumidor e sustentabilidade (HLPE, 2020; HLPE, 2017). O documento da FAO sobre abordagem sistêmica reforça a necessidade de políticas e intervenções capazes de integrar ações, conectar setores e enfrentar problemas interdependentes dos sistemas agroalimentares (FAO, 2025).

Essas três dimensões não se substituem. A abordagem de sistemas alimentares não supera nem elimina o direito humano à alimentação adequada. A segurança alimentar também não substitui o DHAA. O que se observa é uma ampliação do campo de compreensão e intervenção: o direito fornece o fundamento normativo; a segurança alimentar organiza a ação pública; e os sistemas alimentares evidenciam os processos estruturais que precisam ser transformados.

Essa conexão tem implicações diretas para as políticas públicas de alimentação e nutrição. Em primeiro lugar, indica que tais políticas não podem ser reduzidas a ações emergenciais de combate à fome, ainda que essas ações sejam indispensáveis em contextos de privação alimentar. A realização do DHAA exige políticas permanentes, estruturantes e articuladas, capazes de enfrentar desigualdades de renda, condições de abastecimento, acesso físico e econômico, qualidade nutricional, sustentabilidade ambiental e proteção de grupos vulnerabilizados (HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Em segundo lugar, reforça que as políticas de alimentação e nutrição devem ser intersetoriais. A alimentação adequada depende de políticas de saúde, agricultura, proteção social, educação, renda, trabalho, meio ambiente, comércio, regulação e planejamento. A fragmentação institucional dificulta a realização do direito, especialmente quando diferentes setores produzem efeitos contraditórios sobre o acesso e a qualidade da alimentação (FAO, 2025; CFS, 2012; FAO, 2005).

Em terceiro lugar, evidencia a centralidade da participação social. As orientações internacionais indicam que a efetivação do direito à alimentação exige a participação de sociedade civil, comunidades, agricultores, consumidores e grupos afetados pela fome e pela insegurança alimentar. Essa participação deve ser compreendida como expressão da cidadania e da condição de sujeito de direitos, e não apenas como consulta formal ou mecanismo de legitimação de decisões previamente tomadas (CFS, 2012; FAO, 2005).

Em quarto lugar, destaca a importância de monitoramento, accountability e exigibilidade. O direito à alimentação adequada exige que os Estados sejam avaliados e responsabilizados por suas ações e omissões. Indicadores, relatórios, transparência, instâncias de controle social e mecanismos administrativos e judiciais são componentes fundamentais para transformar compromissos internacionais em políticas públicas efetivas (FAO, 2005; CDESC, 1999).

Por fim, a abordagem de sistemas alimentares introduz a sustentabilidade como dimensão incontornável da agenda contemporânea. A realização do direito à alimentação adequada deve considerar as condições ambientais, sociais e econômicas que permitem garantir alimentos adequados no presente e no futuro. Isso exige políticas públicas orientadas por equidade, proteção ambiental, valorização das culturas alimentares, promoção de dietas saudáveis e redução das desigualdades (FAO, 2025; HLPE, 2020; CDESC, 1999).

A trajetória analisada também revela tensões. A primeira diz respeito à relação entre responsabilidade estatal e governança multissetorial. A participação de múltiplos atores pode ampliar a capacidade de formulação e implementação de políticas, mas não deve diluir a obrigação estatal. No campo dos direitos humanos, os Estados seguem sendo os principais detentores de obrigações, ainda que a realização do direito envolva outros atores sociais, econômicos e institucionais (FAO, 2005; CDESC, 1999).

A segunda tensão envolve a passagem da segurança alimentar para os sistemas alimentares. A abordagem sistêmica amplia o diagnóstico e permite enfrentar fatores estruturais, mas pode perder densidade normativa se for tratada apenas como estratégia técnica de gestão. Para que contribua com a realização do DHAA, ela precisa estar orientada por direitos, justiça social e responsabilização pública (HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

A terceira tensão está na diferença entre participação social e envolvimento de stakeholders. As orientações internacionais recentes valorizam a colaboração entre diferentes atores, mas a análise evidencia a necessidade de distinguir sujeitos de direitos, detentores de obrigações e atores interessados. Essa distinção é fundamental para evitar que grupos em situação de vulnerabilidade tenham sua participação equiparada à de atores com maior poder político e econômico (HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

A quarta tensão refere-se à exigibilidade. Muitos documentos internacionais possuem caráter orientador, estratégico ou voluntário. Embora produzam parâmetros relevantes, sua efetividade depende da incorporação em marcos nacionais, políticas públicas, instituições e mecanismos de controle. Sem institucionalização, monitoramento e responsabilização, as

orientações internacionais podem permanecer no plano programático (CFS, 2012; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Essas tensões não reduzem a importância dos documentos analisados. Ao contrário, demonstram que a construção internacional do direito à alimentação, da segurança alimentar e dos sistemas alimentares constitui um campo em permanente elaboração. O desafio está em assegurar que a ampliação contemporânea da agenda não enfraqueça os fundamentos jurídicos do DHAA, mas fortaleça sua realização por meio de políticas públicas integradas, participativas, sustentáveis e orientadas pela equidade.

Considerações finais

Este artigo analisou a construção histórico-jurídica das conexões entre direito humano à alimentação adequada, segurança alimentar e sistemas alimentares nas orientações internacionais para políticas públicas de alimentação e nutrição. A partir da análise documental de marcos internacionais selecionados, foi possível identificar uma trajetória de ampliação normativa, política e institucional no tratamento internacional da alimentação.

A alimentação foi inicialmente reconhecida como dimensão do direito a um padrão de vida adequado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, passou a ser juridicamente consolidada como direito à alimentação adequada e como direito fundamental de estar livre da fome (ONU, 1966). O Comentário Geral nº 12 conferiu maior densidade normativa a esse direito, ao explicitar disponibilidade, acessibilidade, adequação e sustentabilidade, além das obrigações estatais de respeitar, proteger e realizar (CDESC, 1999).

As Diretrizes Voluntárias da FAO representaram uma inflexão importante ao traduzir o direito humano à alimentação adequada em orientações para políticas públicas de segurança alimentar nacional. Esse documento aproximou a linguagem dos direitos humanos de estratégias nacionais, marcos legais, instituições, programas, participação, monitoramento e accountability (FAO, 2005). Em seguida, o Global Strategic Framework do Comitê de Segurança Alimentar Mundial consolidou a segurança alimentar e a nutrição como campo de governança internacional, reforçando a necessidade de coordenação e coerência de políticas (CFS, 2012).

Os documentos mais recentes, especialmente o relatório Nutrition and Food Systems do HLPE e o documento da FAO sobre abordagem sistêmica, ampliaram a agenda ao incorporar a perspectiva dos sistemas alimentares. Essa abordagem evidencia que a realização do direito à

alimentação depende da organização dos processos que produzem, distribuem, comercializam, regulam e condicionam o consumo de alimentos. Também reforça que políticas públicas de alimentação e nutrição precisam articular saúde, agricultura, abastecimento, proteção social, educação, meio ambiente, regulação econômica e participação social (FAO, 2025; HLPE, 2020; HLPE, 2017).

A hipótese do artigo foi confirmada. As orientações internacionais sobre alimentação e nutrição passaram por um processo de ampliação histórico-jurídica, no qual o direito humano à alimentação adequada foi progressivamente articulado à segurança alimentar e, mais recentemente, à abordagem de sistemas alimentares. Essa trajetória ampliou os parâmetros para a formulação de políticas públicas, incorporando dimensões relacionadas ao acesso, à adequação, à nutrição, à sustentabilidade, à participação social, à coordenação intersetorial e à responsabilização estatal.

A principal contribuição dessa trajetória está em demonstrar que a garantia da alimentação adequada exige mais do que reconhecimento jurídico ou oferta de alimentos. Ela demanda políticas públicas permanentes, integradas, participativas e sustentáveis, capazes de enfrentar as condições estruturais que produzem fome, insegurança alimentar, má nutrição e desigualdades. O direito humano à alimentação adequada oferece o fundamento normativo; a segurança alimentar e a nutrição organizam a ação pública; e os sistemas alimentares ampliam a compreensão das estruturas que precisam ser transformadas (FAO, 2025; HLPE, 2020; CFS, 2012; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Contudo, a ampliação da agenda internacional também impõe desafios. A governança multissetorial não pode diluir a responsabilidade estatal. A linguagem dos sistemas alimentares não pode substituir a exigibilidade dos direitos humanos. A participação de stakeholders não pode invisibilizar os sujeitos de direitos. E os documentos internacionais, quando possuem caráter orientador ou voluntário, precisam ser incorporados em marcos nacionais, políticas públicas, instituições e mecanismos de responsabilização (HLPE, 2020; CFS, 2012; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Conclui-se que a abordagem de sistemas alimentares pode fortalecer a realização do direito humano à alimentação adequada quando orientada pela dignidade humana, pela justiça social, pela equidade, pela sustentabilidade e pela responsabilidade pública. Desse modo, as orientações internacionais analisadas oferecem parâmetros importantes para políticas públicas de alimentação e nutrição, desde que sua incorporação preserve a centralidade dos direitos humanos e dos grupos mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar (FAO, 2025; HLPE, 2020; FAO, 2005; CDESC, 1999).

Referências

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. Qualitative Research Journal, v. 9, n. 2, p. 27-40, 2009. DOI: 10.3316/QRJ0902027.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CDESC). Comentário Geral nº 12: o direito à alimentação adequada (art. 11). E/C.12/1999/5. Genebra: Nações Unidas, 1999.

COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (CFS). Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF): first version. CFS 2012/39/5 Add.1 Rev.1. Rome: CFS, 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action. Rome: FAO, 1996.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Transforming food and agriculture through a systems approach. Rome: FAO, 2025. DOI: 10.4060/cd6071en.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security. Adopted by the 127th Session of the FAO Council, November 2004. Rome: FAO, 2005.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE). Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030. Rome: HLPE, 2020. (HLPE Report, 15).

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS ON FOOD SECURITY AND NUTRITION (HLPE). Nutrition and food systems. Rome: HLPE, 2017. (HLPE Report, 12).

JONES, Andrew D.; NGURE, Francis M.; PELTO, Gretel; YOUNG, Sera L. What are we assessing when we measure food security? A compendium and review of current metrics. Advances in Nutrition, v. 4, n. 5, p. 481-505, 2013. DOI: 10.3945/an.113.004119.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Resolução 2200 A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Nova York: Nações Unidas, 1966.