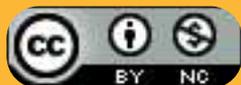


Artigos

Recebido: 27.02.2020

Aprovado: 28.11.2020

Publicado: 29.03.2021

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v9i1.6615>

Direito alimentar:

fundamentos epistemológicos para um ramo jurídico¹*Eduardo Gomes Cañada*Faculdade de Direito do Largo São Francisco, São Paulo,
São Paulo, Brasil<http://orcid.org/0000-0003-1539-4690>*Flavia Trentini*Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão
Preto, Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil<https://orcid.org/0000-0001-9060-6986>

Resumo: O presente artigo investiga a possibilidade de existência de um Direito Alimentar brasileiro. Com vistas de experiências jurídicas estrangeiras, *e.g.* Estados Unidos da América e União Europeia, antigas questões sociais como fome, segurança alimentar, barreiras comerciais, propriedade intelectual, etc poderiam ser tratadas sob um novo enfoque estruturante e centralizado. Para tanto, realiza uma revisão bibliográfica, privilegiando o método indutivo como estratégia para obtenção de conclusões, serão abordados quatro aspectos desse hipotético Direito Alimentar, a saber: os antecedentes históricos, que contextualizam o surgimento desse novo ramo jurídico; seu objeto material, por meio de definições normatizadas de alimento; com as devidas repercussões na autonomia de seu estatuto epistemológico; e a política legislativa brasileira, como o componente elementar dessa nova disciplina.

Palavras-chave: Direito; Alimento; Epistemologia.

Food Law: epistemological grounds for a legal branch

Abstract: This article seeks to investigate the possibility of the existence of a Brazilian Food Law. With a view to foreign legal experiences, *e.g.* United States of America and European Union, old social issues such as hunger, food safety, trade barriers, intellectual property, etc. could be dealt with a new structuring and centralized approach. To this end, based on a bibliographic review, privileging the inductive method as a strategy for obtaining conclusions, four aspects of this hypothetical Food Law will be addressed, namely: the historical background, which contextualize the emergence of this new legal branch; its material object, through standardized definitions of food; with due repercussions on the

¹ Pesquisa desenvolvida com fomento da FAPESP.

autonomy of its epistemological statute; and brazilian legislative policy, as the elementary component of this new discipline.

Keywords: Law; Food; Epistemology.

Introdução

Os alimentos suprem necessidades vitais básicas do processo biológico de todos os seres humanos, porém o Direito brasileiro ainda não possui um ramo jurídico para discipliná-lo. O presente artigo analisará a possibilidade epistemológica do direito alimentar no contexto brasileiro. Apresentará tanto as experiências estrangeiras, como também subsídios atuais sobre a normatividade dos alimentos.

O esforço científico em categorizar o conhecimento a partir de *ramos* não é próprio do Direito nem da contemporaneidade. É em Porfírio, com inspiração em Aristóteles, que surge pela primeira vez a metáfora da inteireza da árvore (*Arbor Porphyriana*), dividida em ramos, como representação de relações lógicas, conjunto hierárquico e finito de gêneros e espécies de substâncias, uma forma de domínio da consciência sobre a realidade².

A noção de conjunto esquemático foi incorporada pela dogmática jurídica como forma de conferir estabilidade para o processo de decisão dos conflitos sociais. O domínio e limitação de determinada matéria é fundamental para o tratamento coerente e coeso de cada caso concreto, sem os quais haveria um déficit de certeza e segurança. A primeira diz respeito à coerência na apreciação dos fatos, evitando a vagueza e a ambiguidade. A segunda, à igualdade de tratamento dos sujeitos de direito³.

A aceleração da vida, a explosão da técnica, a globalização, as novas necessidades sociais fazem surgir continuamente novos ramos do Direito⁴. No passado, foi possível diagnosticar que a aparição dessas disciplinas ocorreu por incompetência do Direito Privado em compreender as transformações sociais e não oferecer mecanismos de adaptação aos novos tempos, por meio de novos institutos jurídico privados. A partir daí, justifica-se o surgimento do Direito do Trabalho (a partir dos contratos de locação de mão de obra), do Direito do Consumidor (sob a base contratual civilística) e das leis de locação predial urbana⁵.

Nesse sentido, o surgimento de novos ramos jurídicos também se relaciona à grande dicotomia na teoria geral do direito, entre o direito público e o privado⁶. Se há consenso no reconhecimento da progressiva publicização do sistema jurídico como uma característica do direito contemporâneo; o mesmo não se aplica aos juízos de conveniência⁷ ou inconveniência⁸ deste fenômeno.

² ECO, Umberto. **Da árvore ao labirinto**: estudos históricos sobre o signo e a interpretação. Trad. Maurício Santana Dias. Rio de Janeiro: Record, 2013. p. 13-96.

³ FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 108.

⁴ São exemplos a imposição do Direito Comercial nos Direitos: Bancário, dos Seguros, dos Valores Mobiliários e a acomodação à tecnologia nos Direitos: Nuclear, da Informática, etc. V. ASCENSÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 338 e ss.

⁵ RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Estatuto epistemológico do Direito Civil contemporâneo na tradição de civil law em face do neoconstitucionalismo e dos princípios. **O Direito**, Lisboa, v. 143, p. 43-66, 2011.

⁶ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007. p. 147.

⁷ V. PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução do direito civil constitucional. 3. ed. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁸ V. RODRIGUES JR., Otavio Luiz. **Distinção sistemática e autonomia epistemológica do direito civil contemporâneo em**

Prescindindo desses juízos, e em oposição à compartimentalização do Direito em ramos independentes e autônomos, o pensamos enquanto gênero singular, o Direito como integridade (*integrity*). Via de regra, a política do direito como integridade abrange tanto o domínio da política legislativa para conferir coerência moral ao ordenamento jurídico quanto da política adjudicativa, para que elas assim sejam percebidas no momento da interpretação⁹.

Em contraste, os alimentos (e a comida como aspecto cultural dos alimentos) são um fenômeno social que demanda muitas disciplinas para abarcar sua complexidade, ganham cada vez mais atenção e aparecem endossados por autores contemporâneos das ciências sociais e políticas, da psicologia social, da economia, da história, da saúde, do direito, da geografia, da nutrição, do jornalismo¹⁰. Das cinco possíveis temáticas contemporâneas, em ciências sociais, sobre os alimentos, o direito se ocupa principalmente da segurança e seguridade alimentares¹¹.

Um patente exemplo de insegurança alimentar para o Brasil é a fome. A complexidade em sequer diagnosticar o problema se deve a três fatores: (i) geográfico, dada as dimensões continentais do Brasil; (ii) conceituais, para definir a fome não apenas em termos quantitativos, mas qualitativos (i.e. nutricionais); e (iii) metodológicos, dada a escassez de dados e a dificuldade de selecionar indicadores para aferição da magnitude do problema¹².

Em 1999, o Programa Fome Zero diagnosticou que 44 milhões de pessoas viviam em situação de insegurança alimentar, número substancialmente maior do que outras avaliações, pois incluiu a incerteza sobre a alimentação futura. Eventualmente o programa foi substituído pelo Bolsa Família, ambos inseridos em políticas públicas de redistribuição de recursos, que foram responsáveis por tirar o Brasil do Mapa da Fome¹³.

Por um lado, é imprescindível produzir para que haja disponibilidade e acessibilidade de alimentos para uma população global crescente. Contudo, não basta satisfazer uma demanda quantitativa, é imperativo que os alimentos sejam, concomitantemente, biologicamente seguros e culturalmente adequados.

face da constituição de dos direitos fundamentais. Tese (Livre-Docência). FD/USP, São Paulo, 2017.

⁹ DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Belknap Press, 1986.

¹⁰ BRANCO, Patrícia. Direito e Comida: algumas reflexões sobre o papel da comida no direito e justiça da família. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade*, Canoas, v. 6, n. 2, p. 171-186, 2018.

¹¹ AZEVEDO, Eliane. Alimentação, Sociedade e Cultura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 44, p. 276-307, 2017. p. 283. Os demais eixos são: “o alimento como tema frutífero para explorar os múltiplos significados da globalização e da urbanização uma vez que expõe a complexidade desses fenômenos e como os mesmos afetam a seleção dos alimentos; o eixo chamado aqui “Comer de outras formas” que abriga discussões sobre alimentação e ética, gênero, sexualidade, literatura, cinema e artes; as abordagens sobre a gastronomia, o papel do chef e suas implicações culturais e políticas; o ativismo alimentar que coloca em evidência diversos movimentos transformados em repertórios de ações coletivas: Agroecologia, Freeganismo, Locavorismo, Agricultura Orgânica, Vegetarianismo, entre outros”.

¹² VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, jan./jun. 2003.

¹³ TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

São nesses contextos que o Direito Alimentar surge como nova proposta de ramo jurídico. Na tensão polarizada entre o desenvolvimento de novos ramos dogmáticos, com características publicistas e privatistas, que atendam setores específicos ou a consecução de diretrizes do ordenamento jurídico; e a manutenção de uma unidade interna, que preserve tradições e soluções clássicas de acordo com valorações historicamente dadas.

Com o objetivo de avaliar a (in)conveniência de um Direito Alimentar brasileiro, o presente artigo será segmentado em sessões que abordarão: (i) os antecedentes histórico-dogmáticos que explicam o surgimento desse novo ramo; (ii) seu objeto material (ou centro de interesse); (iii) com as devidas repercussões na autonomia e interdependência dessa matéria e (iv) como a política legislativa brasileira pode ser o suporte.

Antecedentes histórico-dogmáticos

Os alimentos são fatores condicionantes da existência humana, por meio do trabalho pela sobrevivência, que se insere no ciclo sempre recorrente da natureza. Ao contrário das obras que, eventualmente, são concluídas¹⁴ o trabalho resulta no consumo de bens efêmeros, demanda que só se encerra com a morte do organismo.

Por essa razão, seria correto pressupor que o ser humano se utilize de expedientes políticos e jurídicos, elementos da realidade social que são compostos pelas ações, para fomentar condições propícias à sua sobrevivência e a de seu grupo, tanto com a finalidade de assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente quanto de evitar a inadequação para a saúde pública.

De fato, governos tomaram a posição central em assegurar a integridade do suprimento de comida. O foco dessa função, contudo, variou ao longo dos anos: se no começo significava a proteção contra fraudes nos mercados; logo se expandiu em mecanismos para a prevenção da venda de alimentos inseguros. É possível mencionar Theophrastus (370-285 a.C.), reportando o uso de flavorizantes artificiais nos suprimentos de comida, Plínio, o Velho (23-79 d.C.), descrevendo a adulteração do pão com giz e, ainda, Galeno (131-201 d.C.), alertando sobre a adulteração de produtos, como a pimenta¹⁵.

No decorrer da Idade Média, cada nação acabou por desenvolver estatutos próprios sobre o controle da produção de alimentos. Um exemplo ilustrativo – que ainda encontra aplicação atual – é a Lei da Pureza (1516), de Guilherme IV da Baviera. É possível especular que, além da necessidade de evitar distúrbios fisiológicos causados pelo uso de ingredientes barateados na fabricação de cervejas, a lei tenha sido um resultado da pressão das guildas cervejeiras.

Com a progressiva migração da sociedade do *status* para dos *contratos*, o êxodo rural e a industrialização dos meios de produção; a questão alimentar recai sobre a precarização da alimentação da classe trabalhadora. E não apenas no que concerne o pagamento de salários aquém das longas jornadas de trabalho. É na modernidade industrial que se inicia o uso de “substâncias sofisticadas”, ou seja, a alteração

¹⁴ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 118 e ss.

¹⁵ BURDITT, George M. The history of food law. **Food and Drug Law Journal**, Washington, v. 50, p. 197-201, 1995.

da composição dos alimentos por meio da introdução de substâncias artificiais, mesmo sob a fiscalização do Estado¹⁶.

Assim, como os demais direitos de segunda geração, apesar da possibilidade de identificar a imposição de políticas destinadas à segurança alimentar ao longo da História, é a partir do início dos séculos XIX e XX que o direito alimentar começa a ingressar na pauta da política legislativa dos Estados e organizações internacionais, inspirando esforços dogmáticos para a definição da existência desse novo ramo jurídico¹⁷.

Exemplo dessa pauta são os Estados Unidos que em 1906 promulga a primeira lei de uma série de diplomas legislativos contendo proibições de adulterar ou rotular indevidamente alimentos e medicamentos: a Lei de Alimentos e Medicamentos (*Food and Drugs Act*) que iria culminar na criação da Agência Federal *Food and Drug Administration* (FDA), em 1938, por meio da Lei de Alimentos, Medicamentos e Cosméticos (*Federal Food, Drug, and Cosmetic Act*)¹⁸.

A seu turno os autores europeus tendem a estabelecer a conexão do direito alimentar a partir de fases que acompanham a política legislativa da Comunidade Europeia. A saber: 1ª fase, criando a Política Alimentar Comum (PAC) (Tratado de Roma), 2ª fase, com a livre circulação de mercadorias nas fronteiras intracomunitárias (Ato Único), 3ª fase, pelo enfoque na saúde pública decorrente dos casos de “vaca louca” (Tratado de Amsterdã) e, 4ª fase, com a criação da Autoridade Europeia de Segurança Alimentar (Regulamento 178/02)¹⁹.

Considerações históricas específicas sobre o Brasil

Inicialmente, no Brasil²⁰, o Direito Alimentar não existia senão vinculado à vigilância sanitária, que praticava atos de fiscalização desde o Brasil colônia (séc. XVI). A chegada da família real portuguesa ao Rio

¹⁶ MARX, Karl. **El capital**: crítica de la economía política. Trad. Pedro Scaron. Madrid: Siglo XXI, 2010, v. I. p. 298-299. “*La inverosímil adulteración del pan, particularmente en Londres, fue puesta al descubierto por primera vez por la Comisión “sobre la Adulteración de Alimentos”, designada por la Cámara de los Comunes, y por la obra del doctor Hassall Adulterations Detected. El resultado de estos descubrimientos fue la ley del 6 de agosto de 1860 “for preventing the adulteration of articles of food and drink” para impedir la adulteración de comestibles y bebidas, una ley inefectiva ya que daba muestras de la máxima delicadeza para con el freetrader [librecambista] que se propone “to turn an honest penny” [obtener un honrado penique] mediante la compra y venta de mercancías adulteradas. La propia comisión, más o menos candorosamente, formuló su convicción de que el comercio libre significaba comercio con sustancias adulteradas o, como las denominan ingeniosamente los ingleses, “sustancias sofisticadas”. Esta clase de “sofística”, no cabe duda, sabe mejor que Protágoras convertir lo negro en blanco y lo blanco en negro, y mejor que los eleáticos 1105] demostrar ad oculos [a ojos vistas] la mera apariencia de todo lo real”.*

¹⁷ BOURGES, Leticia. El derecho a la alimentación y su influencia en las normas sobre la agricultura. In: LLOMBART, Pablo Amat (Org.). **Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011. p. 278.

¹⁸ KLEINFELD, Vincent. Legislative History of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. **Food and Drug Law Journal**, Washington, v. 50, n. 5, p. 65-100, 1995.

¹⁹ SUEYOSHI, Tabir dal Poggetto Oliveira. **Da natureza e objeto do direito agroalimentar**. Dissertação (Mestrado). São Paulo, FD/USP, 2009. p. 11 e ss.

²⁰ COSTA, Ediná Alves; ROZENFELD Suely. Constituição da vigilância sanitária no Brasil. In: ROZENFELD, Suely (Org.). **Fundamentos da vigilância sanitária**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000. p. 22-40.

de Janeiro (1808) teve como consequência a intensificação do tráfego mercantil e a edição do Regimento do Provedor Mór de Saúde (1810). Por esse ato normativo, a saúde passou a ser encarada como um problema social. Foram instituídas medidas sanitárias em portos, abatedouros e a fiscalização da medicina e farmácia.

A execução dessas políticas públicas, contudo, era restrita à sede do governo. Com a reestruturação do Estado após a declaração de independência, houve a municipalização dos serviços sanitários. Após a Criação da Sociedade de Medicina e Cirurgia (1829), inspirada no modelo francês, foi promulgado o primeiro Código de Posturas da cidade do Rio de Janeiro (1832). A criação de entidades estaduais de saúde pública só ocorreria na proclamação da República.

O início do séc. XX é marcado pela edição do Regulamento Sanitário Federal (Decreto 16.300/23) com 1.679 artigos, inseria a quase totalidade da vida social na ordem sanitária. Por um lado, dispunha sobre as competências do Departamento Nacional de Saúde Pública, estabelecia multas severas, dispunha sobre o fechamento de estabelecimentos e apreensão de produtos para falsificadores de gêneros alimentícios.

Com o Decreto 19.604 de 1931, tais falsificações e fraudes de gêneros alimentícios foram consideradas práticas equivalentes ao estelionato, puníveis com prisão inafiançável, independentemente e sem prejuízo da indenização cível. Esse delito abarcava: adição ou subtração de ingrediente que prejudicasse a qualidade do alimento, alterações para disfarçar um alimento deteriorado, substituições na composição sem a devida mudança no rótulo, a presença de ingredientes nocivos à saúde.

A próxima alteração sensível para o Direito Alimentar foi estabelecido pela Lei 1.283/50, que previa a obrigatoriedade de fiscalização prévia de todos os produtos de origem animal (comestíveis ou não), bem como o registro dos estabelecimentos. A competência para tais atos foi atribuída ao Ministério da Agricultura, cabendo a estados e municípios fiscalizar os produtos de circulação restrita aos seus territórios. Essa lei visava a tornar o Brasil mais competitivo no mercado internacional. Os alimentos também entraram na pauta do Ministério da Saúde a partir de 1961, pois naquele ano foi promulgado o Código Nacional de Saúde (Decreto nº 49.974-A).

Na déc. 60, e durante a Ditadura Militar, as discussões sobre o *Codex Alimentarius*, bem como as repercussões de graves acontecimentos na área da alimentação, contiuram na pauta brasileira. No ano de 1967 foi outorgado o Decreto-Lei 209, que criava o Código Brasileiro de Alimentos. É nesse diploma que há a primeira definição do que seria um alimento para efeitos legais. Em menos de dois anos o código foi revogado pelo Decreto-Lei nº 986/69, que também dispunha sobre rotulagem, fiscalização, sanções e procedimentos administrativos e permanece em vigor.

A década de 1970 foi marcada pela edição de decretos, portarias e resoluções normativas sobre edificações destinadas a serviços de saúde, condições sanitárias de exercício de profissões e ocupações técnicas, potabilidade e fluoretação da água nos sistemas de abastecimento, princípios de higiene nas operações com alimentos. Já na década de 80 houve a elaboração do Código de Defesa do Consumidor e a promulgação da Lei de Ação Civil Pública, assegurando a tutela de direitos transindividuais.

O principal texto normativo matéria de Direito Alimentar Brasileiro, a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/06), foi promulgado apenas em 2006. É nessa lei que há a constituição da segurança alimentar como ampla diretriz do ordenamento jurídico por abranger: a ampliação do acesso ao alimento, a conservação da biodiversidade, a promoção da saúde, a adequação dos alimentos, a formação

de estoques. Também houve a inclusão do direito à alimentação adequada no rol de direitos fundamentais²¹.

Considerações sobre a dogmática Europeia

O Direito Alimentar não surge por si mesmo. A história de seu desenvolvimento está inserida no contexto de discussões sobre o escopo e conteúdo do Direito Agrário europeu, que em muito influenciaram a dogmática nacional deste ramo jurídico. Tais discussões ocorreram nas publicações da *Rivista di Diritto Agrario*. Sem vencedores ou vencidos, diversos juristas contribuíram para a disciplina²².

Um desses autores, Alberto Ballarín Marcial, define o direito agroalimentar como um sistema normativo que regula a atividade pública e privada relativa à agricultura e à alimentação, à conservação da natureza e ao aperfeiçoamento das condições do ambiente rural. Nesse momento, não há a proposta de um ramo jurídico autônomo, mas a reformulação da agrariedade, pois apesar das contribuições de Carrozza²³, o antigo Direito Agrário seria substituído pelo Direito Agroalimentar²⁴.

Pela crítica do autor haveria incompatibilidade metodológica no tratamento de atividades diversas sob o critério do ciclo biológico: afinal, como conciliar, sob a mesma racionalidade, a criação de cavalos de raça com a agricultura destinada ao mercado? Assim, a nova proposta para o Direito Agroalimentar não diria respeito somente à agricultura, mas também à proteção do consumidor, definição de políticas alimentares, sobretudo na distribuição de alimentos e controle de preços²⁵.

Contudo, Ricardo Zeledón considera insustentável a transformação do Direito Agrário em outros ramos jurídicos, nos quais artificialmente e sem sentido metodológico ou científico, tentou-se introduzir novos conceitos e institutos totalmente diferentes, tomando o Direito Agrário como substantivo e o Direito Ambiental ou o Direito Alimentar como adjetivos para propor um duvidoso Direito Agroambiental ou um recusável Direito Agroalimentar²⁶.

²¹ BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 18 de set. 2006.

²² TRENTINI, Flavia. **Teoria do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-10.

²³ CARROZZA, Antonio. **Lezioni di diritto agrario**. Milano: Giuffrè, 1988. p. 10. Trata-se da teoria da agrariedade, que define o Direito Agrário como ramo que estuda “*l’attività produttiva agricola consiste nello svolgimento di un ciclo biologico concernente l’allevamento di esseri animali o vegetali, che risulta legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze e delle risorse naturali*”. (O grifo consta do original).

²⁴ BALLARÍN MARCIAL, Alberto. Dal diritto agrario al diritto agroalimentario. **Rivista di Diritto Agrario**, Firenze, a. LXIII, v. LXIII, 1984.

²⁵ BALLARÍN MARCIAL, Alberto. **Derecho Agrario**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1965. p. 379. “*Ahora bien, todos esos fenómenos caben en la referencia - en sentido amplio - a la ‘producción agraria’, pues si el Estado interviniente no lo hace para regular jurídicamente las operaciones de compraventa, sino para fomentar y orientar, mediante una política de precios, la producción de tales o cuales productos agrícolas; se trata, por regla general, de manifestaciones del principio de ‘paridad’ o sea, de una protección de la Agricultura defendiendo los precios, eliminando a los intermediarios, sin perjuicio de tener en cuenta, de otra parte, los intereses del consumidor*”.

²⁶ ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho agrario contemporáneo**. San José: Investigaciones Jurídicas S.A., 2015. p. 769.

Apesar de um dos fins sociais da empresa agrária (esta sim o autêntico objeto de estudo do Direito Agrário) ser a produção de alimentos, salvo algumas exceções (criação de animais, como cavalos e pássaros) não é possível imaginar que exista uma coincidência metodológica. Neste contexto Alberto Germano afirma que o Direito Agrário se diferencia dos outros ramos jurídicos como o tributário, trabalhista, previdenciário, comercial, e que não contribuem, senão acidentalmente, para a normatização dos alimentos²⁷.

O que existe é uma interface entre os direitos agrário, alimentar e fundamentais; mas que só é possível quando estes são congregados sob um objetivo mais abstrato, porém basilar, da efetivação da justiça social. A interligação entre esses direitos implica que, diante de uma violação de um deles, os demais restam prejudicados. Sem a produção de alimentos adequados, não há segurança alimentar, nem garantia de direitos fundamentais²⁸.

Essa consideração de relevo fático e lógico não é suficiente para concluir, para efeitos de epistemologia jurídica, que tais direitos são sinônimos. Os Direitos Agrário e Fundamentais podem até ser continentes de frações do Direito Alimentar. Contudo, trata-se de decorrência da fragmentariedade deste ramo, que por sua vez só é possível pela opção em centralizar os alimentos como objeto material da dogmática.

Definições normativas dos Alimentos - Atração de Regime Jurídico

O Direito Alimentar surge pela peculiaridade do aspecto objetivo que o caracteriza: ele rege a produção e o comércio – ou, em qualquer caso, a administração – de bens que não permanecem externos ao consumidor, mas que são ingeridos, originam assim uma relação física totalmente específica. Dessa característica objetiva, da relação entre o ser humano e a alimentação que identifica o Direito Alimentar dentre as áreas do pensamento jurídico é possível concluir que esse ramo não está inserido na grande dicotomia entre o direito público e o privado²⁹. A abordagem jurídico-regulatória sobre a extensa cadeia de produção alimentar, da fazenda à mesa (*from farm to table*), envolve diversos entes, públicos e privados.

Não há impedimento, por exemplo, que o Estado atue como fornecedor final (ou distribuidor) de alimentos (*e.g.* merendas escolares). Cumpre, ainda, caracterizar o que torna um produto um alimento frente a todos os outros produtos que compõem as mais diversas trocas no mercado, para definir quando se dá a incidência do Direito Alimentar. Não basta apenas indicar os alimentos como o interesse da normatividade do Direito Alimentar sem ter claro seu pressuposto: o alimento isoladamente considerado. Nem mesmo deixar a questão em aberto sob a desculpa de que “*I know when i see it*”³⁰.

²⁷ GERMANÒ, Alberto. *Manuale di diritto agrario*. 7 ed. Torino: G. Giappichelli, 2010. p. 1-8.

²⁸ MANIGLIA, Elisabete. *As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 259.

²⁹ Sobre a apresentação da função das grandes dicotomias no pensamento jurídico V. BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2017. p. 115-159.

³⁰ EUA. Supreme Court. 378 U.S. 184. *Jacobellis v. Ohio*, 1964. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/378/184/>. Acesso em 06.08.2019. Trata-se de expressão célebre do juiz da Suprema Corte Estadunidense, Potter Stewart, quando não conseguiu trazer, com palavras, uma definição adequada, ao mesmo tempo que tinha certeza do que se tratava, ao julgar o caso *Jacobellis vs Ohio*. No original, “*I shall not today attempt further to define the kinds of material I understand to be embraced within that shorthand description, and perhaps I could never succeed in intelligibly doing so. But I know when i see it, and the motion picture involved in this case is not that*”.

No Brasil, a legislação não se escusou de definir um alimento sob o pretexto de que toda definição é perigosa³¹, nem relegou à dogmática a tarefa de preencher essa lacuna. A partir do Decreto-lei nº 986 de 1969, que prescrevia definições com o intuito de defender e proteger a saúde individual e coletiva, no tocante a alimentos, desde a obtenção até o consumo, há a seguinte definição:

Art 2º Para os efeitos dêste Decreto-lei considera-se: I – Alimento: tôda **substância ou mistura de substâncias**, no estado sólido, líquido, pastoso ou qualquer outra forma adequada, **destinadas a fornecer ao organismo humano os elementos normais à sua formação, manutenção e desenvolvimento**; II – Matéria-prima alimentar: tôda substância de origem vegetal ou animal, em estado bruto, que para ser utilizada como alimento precise sofrer tratamento e/ou transformação de natureza física, química ou biológica; III – Alimento *in natura*: todo alimento de origem vegetal ou animal, para cujo consumo imediato se exija apenas, a remoção da parte não comestível e os tratamentos indicados para a sua perfeita higienização e conservação; VI – Alimento de fantasia ou artificial: todo alimento preparado com o objetivo de imitar alimento natural e em cuja composição entre, preponderantemente, substância não encontrada no alimento a ser imitado; X – Produto alimentício: todo alimento derivado de matéria-prima alimentar ou de alimento *in natura*, ou não, de outras substâncias permitidas, obtido por processo tecnológico adequado³².

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária³³ parece ter aderido à esta concepção, senão com poucas variações na redação, ao estabelecer que alimentos são quaisquer substâncias químicas consumidas normalmente como componente de um alimento, que proporciona energia, seja necessária ou contribua para o crescimento, desenvolvimento e a manutenção da saúde e da vida, e ou cuja carência possa ocasionar mudanças químicas ou fisiológicas características. E os ingredientes são definidos como substâncias utilizadas no preparo ou na fabricação de alimentos e que estão presentes no produto final em sua forma original ou modificada.

Contudo, em sede de resoluções³⁴, quando os alimentos são definidos para efeitos de determinar o âmbito de aplicabilidade, é dito que eles são: toda substância que se ingere no estado natural, semi-elaborada ou elaborada, destinada ao consumo humano, incluídas as bebidas e qualquer outra substância utilizada em sua elaboração, preparo ou tratamento, excluídos os cosméticos, o tabaco e as substâncias utilizadas unicamente como medicamentos. Nessa instância, se aproximando muito mais ao disposto na Resolução 178/2002 da União Europeia do que da legislação brasileira.

Os produtos com finalidade terapêutica, aqueles destinados à prevenção, ao tratamento ou à cura de doenças ou de agravos à saúde não são considerados alimentos. Portanto, qualquer produto que apresente esta finalidade ou propriedade não pode ser classificado como alimento ou ingrediente e, conseqüentemente, não pode ser enquadrado na definição de novo alimento ou ingrediente. Incluem-se nessa situação os produtos utilizados tradicionalmente na medicina popular, como as plantas medicinais e as drogas vegetais e os insumos farmacêuticos ativos das diferentes categorias de medicamentos existentes.

Aparentemente, a legislação acompanha o entendimento antropológico segundo o qual alimentos são componentes químicos, substâncias, aptas a sustentar a vida humana; ao passo que a comida invoca um

³¹ **Dig.** Liv. L. Tit. XVII. fr. 202.

³² BRASIL. Decreto-Lei nº 98, de 21 de outubro de 1969.

³³ BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Guia n. 23/2019 – Versão 1, de 23 de julho de 2019.

³⁴ BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução – RDC nº 259, de 20 de setembro de 2002.

modo, um estilo e um jeito de alimentar-se. E o jeito de comer define não só aquilo que é ingerido, como também aquele que o ingere. Na alimentação humana, natureza e cultura se encontram, porto que comer é uma necessidade vital, “o quê”, “quando” e “com quem” comer são escolhas com significado cultural³⁵.

Nesse sentido, essa definição de alimento também inclui a água. Assim, o Direito Alimentar pode ser a matéria que, simultaneamente, reconhece a água como elemento complexo da cadeia produtiva de alimentos e as consequências do seu uso pela a empresa agrária; bem como questões como do acesso equitativo à água potável, em paralelo com preocupações sobre a preservação dos ecossistemas aquáticos e a transição para uma agricultura sustentável³⁶.

Em âmbito internacional, o Regulamento nº 178/2002 da Comunidade Europeia; logo, aplicável em todos os seus elementos em todos os países da União Europeia, a partir da mesma intenção de definir o que é um alimento, apresenta opção diversa, como é possível constatar do trecho abaixo:

Artigo 2.o Definição de «género alimentício» Para efeitos do presente regulamento, entende-se por «género alimentício» (ou «alimento para consumo humano»), qualquer substância ou produto, transformado, parcialmente transformado ou não transformado, **destinado a ser ingerido pelo ser humano ou com razoáveis probabilidades de o ser**. Este termo abrange bebidas, pastilhas elásticas e todas as substâncias, incluindo a água, intencionalmente incorporadas nos géneros alimentícios durante o seu fabrico, preparação ou tratamento. A água está incluída dentro dos limiares de conformidade referidos no artigo 6.o da Directiva 98/83/CE, sem prejuízo dos requisitos das Directivas 80/778/CEE e 98/83/CE. O termo não inclui: a) alimentos para animais; b) animais vivos, a menos que sejam preparados para colocação no mercado para consumo humano; c) plantas, antes da colheita; d) **medicamentos**, na acepção das Directivas 65/65/CEE (1) e 92/73/CEE (2) do Conselho; e) produtos cosméticos, na acepção da Directiva 76/768/CEE do Conselho (3); f) tabaco e produtos do tabaco, na acepção da Directiva 89/622/CEE do Conselho (4); g) estupefacientes ou substâncias psicotrópicas, na acepção da Convenção das Nações Unidas sobre Estupefacientes, de 1961, e da Convenção das Nações Unidas sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; h) resíduos e contaminantes³⁷.

Enquanto o legislador brasileiro optou por caracterizar os alimentos pela sua função vital, desempenhada em relação a formação, manutenção e desenvolvimento do ser humano; a União Europeia ressalta a destinação, o ato de ingerir o alimento, para em seguida excetuar os medicamentos, as plantas antes da colheita, animais vivos, etc. Diferentemente das duas definições acima, a opção feita nos Estados Unidos da América foi por empregar uma *tautologia* em seu *Food and Drug Act* (1906), que foi reiterada anos depois no *Federal Food, Drug, and Cosmetic Act* (1938). Tautologias consistem em explicações circulares, pois o predicado está contido no sujeito da proposição:

Food and Drug Act

O termo “alimento” significa (1) artigos usados para alimentação ou para o homem ou outros animais, (2) goma

³⁵ MACIEL, Maria Eunice. Identidade cultural e alimentação. CANESQUI, Ana Maria, GARCIA, Rosa Wanda Diez (Orgs.) **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005. p. 49-55.

³⁶ POLLANS, Margot. The safe drinking water/food law nexus. **Pace Environmental Law Review**, Chicago, v. 32, n. 2, p. 501-510, 2015.

³⁷ UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento nº 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 28 de janeiro de 2002, que estabelece os princípios e requisitos gerais da legislação alimentar, que institui a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança alimentar. 28 de jan. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1568594270842&uri=CELEX:32002R0178>>. Acesso em 06.08.2019.

de mascar, e (3) artigos usados como componentes de artigos como tais³⁸.

Federal Food, Drug, and Cosmetic Act

O termo “alimento”, como usado aqui, deve incluir todos os artigos usados para alimentação, bebida, confeitaria ou condimento pelo homem ou por outros animais, simples, mistos ou compostos³⁹.

Alimento é aquilo que alimenta. Na filosofia, tautologias costumam ser tidas como um formas de pensar viciadas e inúteis, principalmente por não levar a discussão em tela para um fim satisfatório e conclusivo⁴⁰. Já para o Direito, trata-se de postergar uma escolha por critérios materiais que é, em última análise, são inevitáveis: seja pela legislação, seja pela decisão judicial que definirá o regime jurídico elencado para a solução de controvérsias.

Em termos de legislação, o Brasil se diferencia tanto da União Europeia quanto dos Estados Unidos. Já outros documentos divulgados por órgãos da administração pública, e portanto sem força de lei, demonstram uma inclinação ou influência da lei e do pensamento europeu sobre o direito alimentar.

Autonomia, especialidade e fragmentariedade

A partir do pressuposto que o Direito Alimentar é o ramo dogmático que se ocupa da normatividade dos alimentos (independentemente da definição adotada) é possível arguir, em um primeiro momento, que trata-se de uma subdivisão do direito administrativo regulatório, ou apêndice do Direito Sanitário, desde que estes apresentam regras de salvaguarda, pelo exercício do poder de polícia, em defesa da segurança alimentar como política de saúde pública⁴¹.

Contudo, essa classificação desconsidera outras peculiaridades do Direito Alimentar. Além do direito administrativo, há também preocupações com direitos de propriedade intelectual, quando patentes e marcas são usadas na produção e venda de alimentos. A alimentação adequada também é direito fundamental, não por topologia constitucional, mas por força do art. 2 da Lei nº 11.346/06, cumulado ao art. 5, §3 da Constituição de 1988.

Por esses e outros casos, é possível apontar a fragmentariedade como característica do Direito Alimentar. Essa qualidade não lhe é exclusiva e se verifica em ao menos mais um ramo jurídico: o direito

³⁸ EUA, **Food and Drug Act**. Uma lei para prevenir a manufatura, venda ou transporte de alimentos, drogas medicamentos e alcoólicos, adulterados, mal rotulados, ou envenenados ou deletérios, e para regulamentar seu tráfego e para outros propósitos 30 de jun. de 1906. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=34&page=768>>. Acesso em 06.09.2019.

³⁹ EUA, **Federal Food, Drug, and Cosmetic Act**. Uma lei para proibir a movimentação em comércio interestadual de alimentos, drogas, dispositivos e cosméticos adulterados e mal rotulados, e para outros propósitos 25. jun. 1938. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title21/chapter9&edition=prelim>>. Acesso em 06.09.2019.

⁴⁰ ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 939. Verbetes: Tautologia.

⁴¹ AITH, Fernando. **Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil**. Quartier Latin: São Paulo, 2007. p. 132. “Por vezes uma mesma norma deverá ser interpretada levando-se em conta tanto os princípios do Direito Sanitário como os do Direito Administrativo ou do Direito Penal ou de outro ramo jurídico qualquer. Tal realidade não configura um problema do Direito e deve ser considerada normal dentro das sociedades complexas atuais. Trata-se, simplesmente, do processo de adaptação do Direito à complexidade social, que passa, necessariamente, por uma compreensão mais global do Direito e de sua função social”.

penal. Dentre todos os atos ilícitos, inseridos nos mais diversos ramos jurídicos, apenas uma fração será agravada como delito, pois, no Estado Democrático de Direito, as consequências penais estão reservadas às condutas mais reprováveis e em último caso (*ultima ratio*)⁴².

Inicialmente, na história legislativa do direito vigente no Brasil, o direito penal também apresentava uma disciplina difusa, desde que nas Ordenações portuguesas havia apenas um conjunto assistemático de delitos. Somente com o Código Penal é que se passou a organizar os delitos e as penas de forma geral e unitária, mesmo que a legislação extravagante continuasse a estabelecer outros ilícitos penais.

Assim, é possível afirmar que “uma parte funcional do direito não é definida pelas distinções acadêmicas, mas pela função que as regras têm em relação à um fenômeno social independentemente do lugar que essas regras ocupam dentro do ordenamento jurídico”⁴³. E tratando-se de Direito Alimentar, não há uma autonomia em relação aos demais ramos, mas uma especialidade temática em âmbito normativo fragmentário⁴⁴.

A exemplo da União Europeia, a Resolução 178/2002 é texto que apresenta objetivos gerais em Direito Alimentar, mas o regime jurídico adequado em cada país pode ser integrado às legislações nacionais a depender da incidência atraída pelos fatos que constituem a lide, a pretensão resistida.

Por sua vez, a funcionalidade do Direito Alimentar, em um sentido radical, é a proteção da vida, saúde e interesses dos consumidores, incluindo práticas leais no comércio e, quando apropriado, o bem estar de animais, plantas e o meio ambiente. A generalidade dessas funções, presentes e reiteradas em diversos outros ramos do direito, só poderiam ser concretizadas em objetivos (ou diretrizes) específicos, que podem ser sintetizados na seguridade e segurança alimentares⁴⁵.

Ainda que as línguas ibéricas, como o português, adotem apenas a expressão “segurança alimentar” (*esp. seguridad alimentar*), é possível cindir essa categoria em duas, verifica-se essa tendência no inglês (*safety/ security*) e no alemão (*Ernährungssicherheit/ Lebensmittelsicherheit*). Contudo, as expressões *segurança alimentar* e *seguridade alimentar* são mais do que adequadas para recepcionar os conceitos anglófonos⁴⁶, sob primazia da clareza conceitual.

⁴² NÚÑEZ, Juan Antonio Martos. Principios penales en el Estado Social y Democrático de Derecho. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, Madrid, v. 1, p. 217-296, 1991. p. 220. “Por otra parte, el carácter fragmentario del Derecho Penal, consecuencia del principio de intervención mínima, conforme al cual el Derecho Penal sólo debe intervenir en caso de ataques muy graves a bienes jurídicos de particular relevancia, configura la función de la pena en el Estado Social y Democrático de Derecho, en el sentido de que no cabe acudir a instrumentos aflictivos cuando éstos no son socialmente imprescindibles ni necesarios”.

⁴³ MEULEN, Bernd van der; VELD, Menno van der. **European Food Law Handbook**. Wageningen: Wageningen Academic, 2009. p. 75.

⁴⁴ Assim como exposto na seção anterior, e munidos de um conceito positivado do que seja um alimento (que atrai a incidência do direito alimentar sobre relações cujo objeto possa ser enquadrado como tal), preliminarmente, é possível apontar alguns sub-ramos do direito alimentar: direito constitucional; direito administrativo, direito penal; direito internacional (público e privado); direito comercial; direito do consumidor; direito da propriedade intelectual. Cada um deles será abordado brevemente na seção seguinte.

⁴⁵ MEULEN, Bernd van der. The function of food law: on the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account. **European Food and Feed Law Review**. Berlin, v. 5, n. 2, p. 83-90, 2010.

⁴⁶ DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 1264, verbete: seguridade (grifos constam do original). Em matéria de terminologia jurídica já é cediço que “Enquanto na *segurança* previnem-se os riscos,

A proibição de inserir alimentos inseguros é o cerne do Direito Alimentar da União Europeia, e talvez do pragmatismo do Direito Alimentar, pois a partir dela são elaborados os demais conceitos e noções da matéria. Por exemplo: a diferença entre risco e insegurança, quais medidas são adequadas para se atingir a segurança, e a consequente confiança, no mercado de alimentos, quem é responsável por uma insegurança alimentar, etc⁴⁷.

Logo, a segurança alimentar é estágio de qualidade dos alimentos que decorre do atendimento aos requisitos mínimos de higiene, como a ausência de qualquer tipo de contaminação, quer por substâncias em si consideradas tóxicas ao ser humano, quer pelo fato do alimento ter alguma alteração genética potencialmente nociva⁴⁸ ou tenha componente lícito, desconhecido pelo consumidor, que possa lhe ser prejudicial, como o glúten para o celíaco, o açúcar para o diabético (= segurança alimentar relativa).

Por outro lado, a seguridade alimentar, é conceito que foi progressivamente alargado para até, na *Declaration of the World Summit on Food Security* de 2009, incluir seus quatro pilares, quais sejam: (i) disponibilidade (quantidade suficiente de alimentos no mercado), (ii) acesso (possibilidade física, econômica e social para adquirir alimentos), (iii) utilização (adequação sanitária, nutricional e social do alimento e do local onde é manuseado) e, (iv) estabilidade (presença constante de alimentos no mercado, ao longo do tempo)⁴⁹.

Não obstante a diferença conceitual, há um nexo de prejudicialidade entre a segurança e a seguridade alimentares. Isso se verifica pois é impossível garantir o acesso ao alimento (seguridade) se não há um mínimo de segurança intrínseca a ele. Ao mesmo tempo, se não há alimentos em quantidades suficientes, não há derrogação dos protocolos de segurança. Aqui percebe-se mais um argumento que corrobora a tese Bernd van der Meulen em posicionar a insegurança no centro do Direito Alimentar.

Política legislativa brasileira

A política legislativa é expressão do fenômeno jurídico que diz respeito à valoração primeira (axiologia) dos fatos da vida, realizadas pela comunidade jurídica, com a finalidade de selecionar situações que demandem a intervenção, mediada pelo sistema jurídico, para dirimir conflitos e atingir a pacificação social⁵⁰.

Inicia-se pela Constituição a exposição sobre a organização de política legislativa atual do direito alimentar por este diploma, que apresenta um projeto plurilateral de direitos e deveres, distribuições de competências dentro da organicidade do próprio Estado, uma ordem e conformação da realidade política

resguardam-se os prejuízos, toma-se cautela ou se determinam medidas para remover o perigo, na *seguridade* impõem-se a confiança pelo *estado de seguro*, pela ausência de perigo, dela, seguridade, decorrente”.

⁴⁷ MEULEN, Bernd van der. The core of food law: a critical reflection on the single most important provision in all of EU Food Law. *European Food and Feed Law Review*. Berlin, v. 7, n. 3, p. 117-125, 2012.

⁴⁸ GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar**: da produção agrária à proteção do consumidor. Tese (Livre-Docência), FD/USP, São Paulo, 2011. p. 55.

⁴⁹ ALABRESE, Mariagrazia. **Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale**: Dall’Havana Charter al processo di riforma dell’Accordo agricolo WTO. Torino: G. Giappichelli, 2018. p. 15 e ss.

⁵⁰ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 46-47.

e social⁵¹. E em disposições esparsas, a Constituição institui o dever da família, sociedade e Estado de fornecer à criança e ao adolescente alimentação adequada (art. 227). Para o Estado, essa obrigação se reforça com a necessidade de efetivar materialmente o direito à educação, que inclui, dentre outros itens, a alimentação (art. 208). Também é atribuição do Sistema Único de Saúde (SUS) fiscalizar e inspecionar alimentos (art. 200).

Como um direito social, a alimentação só foi incluída ao *caput* do art. 6º da CF por intermédio da EC 64 de 2010. Do ponto de vista material, mesmo sem formalização positiva, o reconhecimento desse direito já seria possível anteriormente, desde a adesão ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Por outro aspecto, o direito alimentação jestaria, também, garantido pela previsão do salário mínimo, pois os direitos fundamentais são indivisíveis e reciprocamente dependentes⁵².

É sobre a consciência do ser humano necessitar de condições materiais para sobreviver com dignidade que também surge a noção mais ampla de patrimônio mínimo. Não se restringindo à tutela daqueles que pouco ou nada tem; mas, com fundamentos no princípio da dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais, o estatuto jurídico do patrimônio mínimo se estende na reflexão sobre a titularidade individual de direitos e as necessidades coletivas, bem como projeto ao futuro⁵³.

Nesse sentido, a função dos direitos sociais não é a criação de direitos subjetivos sob a mesma lógica dos direitos civis (= crédito e débito); não podem ser individualmente concedidos pelo Judiciário, exceto em casos excepcionais; mas pensados como política pública. A realização do direito à alimentação, moradia, saúde, etc implica gastos públicos e em planejamento orçamentário, colocados simultaneamente em contextos que abrangem o potencial da capacidade administrativa do Estado⁵⁴.

Com efeito, a Constituição estabeleceu competência administrativa concorrente entre todos os entes federativos (União, Estados e Municípios) para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar (art. 23, VIII). O intuito é conferir simetria de poderes na Federação e garantir ampla cobertura de atuação, isenta de lacunas e mediante as já citadas políticas públicas.

Essa integração decorrente da competência compartilhada seria reforçada com a criação, pela lei 11.346/2006, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN); composto por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema (art. 7º).

Também integram o SISAN: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) – órgão consultivo ligado à Presidência, criado pelo Decreto 807/93 –, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) – que elabora e propõe ao Presidente o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

⁵¹ HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991. *passim*.

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 627.

⁵³ FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 308.

⁵⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 587-599.

(PRONAN) –, e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como, pela avaliação do SISAN.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar – conjunto de diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação – é elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as atribuições, de coordenar a execução da Política e do Plano, articulando com as políticas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por força da Medida Provisória nº 870/2019, houve a retirada, dentre outros poderes, da autonomia do Consea de convocar Conferências nacionais com foco na segurança alimentar e nutricional. Também alterou sua composição e revogou-se a atribuição do conselho de acompanhar, articular e monitorar a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Com a conversão da Medida Provisória em lei (nº 11.346/19), o Consea foi reestabelecido junto ao Ministério da Cidadania.

O SISAN tem como base as diretrizes de promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; articulação entre orçamento e gestão; e estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Paralelamente ao SISAN, há o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS), instituído pela Lei 8.080/90, tem como objetivo a realização de ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo (art. 6, § 1º da Lei 8.080/90).

Dentre os órgãos do SNVS, destaca-se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que dentre suas atribuições está a competência para estabelecer padrões sobre limites de contaminantes, resíduos tóxicos, desinfetantes, metais pesados e outros que envolvam risco à saúde; além de propor, acompanhar e executar as políticas, as diretrizes e as ações de vigilância sanitária para consecução das diretrizes por ela implementadas.

Dentre as leis anteriores à Constituição Federal, que foram recepcionadas no novo modelo de federalismo alimentar, é possível citar o Decreto-lei nº 986 de 1969, que institui conceitos básicos em direito alimentar, como sobre rotulagem; aditivos; fiscalização em quaisquer estabelecimentos que produzam, transportam, depositam e comercializam alimentos; obrigatoriedade do registro de alimentos junto ao Ministério da Saúde; infrações penalidades em geral.

Também são relevantes a Lei 11.105 de 2005, que dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados, juntamente com a criação do Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS e da Comissão

Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio; e a Lei 10.831 de 2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica, a definição e funções de um sistema de produção orgânico.

Em âmbito internacional, o Brasil é signatário de uma série de documentos como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, juntamente com sua Recomendação Geral de nº 12, a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, o Protocolo de San Salvador de 1999, o que consagra o direito à alimentação adequada como política de Estado.

No âmbito do direito penal, há um tipo específico para tutela da sanidade alimentar, no conjunto de crimes contra a saúde pública, inserido no artigo 272, após a promulgação da Lei 9.677/98. Trata-se da falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de substância ou produtos alimentícios, que também se estende ao que colocam o alimento em circulação. A pena é a reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Por fim, o Código de Defesa do Consumidor é parte da política legislativa em direito alimentar, não por regular aspectos da produção, mas pelo regime de responsabilidade por inseguranças que atinjam aos consumidores. Por isso, parte da doutrina considera a máxima *from farm to fork* (da fazenda até o garfo) incorreta, pois a responsabilidade do fornecedor se extingue na entrega, e não se estende na eventual negligência ou mau uso que ocorra posteriormente, por parte do consumidor final⁵⁵.

É válido ressaltar que tais políticas foram desenvolvidas em âmbitos setoriais diversos e interdependentes. A construção de sentidos unificantes, que remetem a uma disciplina singular, é de origem dogmática. Também é pelas lentes do direito alimentar que tais políticas podem ser progressivamente avaliadas, na medida em que é nessa disciplina que há definição das diretrizes de consecução da segurança e seguridade alimentar.

Outro fator para construção do direito alimentar é a conformação de uma jurisprudência em seu favor. Nesse sentido, não se trata propriamente do reconhecimento de um ramo jurídico autônomo, mas da legitimidade de pretensões que estejam amparadas pelas diretrizes de segurança e seguridade alimentar.

A título de exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apresentou sensível mudança em seu entendimento sobre o direito dos consumidores ao pleitear indenizações por danos morais após encontrarem corpos estranhos em alimentos. Não havia controvérsias caso o consumidor ingerisse o alimento impróprio. Contudo, caso o corpo estranho fosse apenas identificado, alguns ministros entendiam que tratava-se de mero aborrecimento.

Tais entendimentos culminaram na redação de dois enunciados contraditórios. Aqui menciona-se expressamente a publicação *Jurisprudência em Teses*, em sua 39ª edição, organizada pela Secretaria de Jurisprudência do STJ⁵⁶. Desde que o direito não se confunde com o que é decidido pelos tribunais, é

⁵⁵ MEULEN, Bernd van der; VELD, Menno van der. **European Food Law Handbook**. Wageningen: Wageningen Academic, 2009. p. 421 e ss.

⁵⁶ BRASIL, STJ. **Jurisprudência em Teses**. 39. ed. Brasília, 19.08.2015. “2.1- A simples aquisição do produto considerado impróprio para o consumo, em virtude da presença de corpo estranho, sem que se tenha ingerido o seu conteúdo, não revela o sofrimento capaz de ensejar indenização por danos morais. 2.2- A aquisição de produto de gênero alimentício contendo em seu interior corpo estranho, expondo o consumidor a risco concreto de lesão à sua saúde e segurança, ainda que não ocorra

necessário buscar por fundamentos de normatividade para averiguar qual solução é juridicamente válida.

Nesse caso específico, o Direito do Consumidor e o Direito Alimentar concorrem na qualificação dos fatos. A intersecção entre as duas disciplinas está na noção de segurança alimentar. Se por um lado, a diferença entre o vício e o fato do produto reside na insegurança que este irradia (art. 12, §1º do CDC), é pelo direito alimentar que há o imperativo de segurança alimentar (art. 4 da L. 11.346/06), bem como os critérios técnicos para auferir, *in casu*, se houve ou não exposição à insegurança.

Reconhecer jurisprudencialmente a existência do Direito Alimentar será possível na medida em que a produção acadêmica brasileira avançar em pesquisas direcionadas a resolução de conflitos sociais que envolvam essa temática. O oferecimento de soluções – ou ao menos subsídios argumentativos – é imprescindível para a formulação de decisões judiciais e políticas públicas orientadas pela segurança e seguridade alimentares.

Considerações Finais

Como forma de redução da hipercomplexidade do direito, juristas nomeiam e classificam conjuntos de fontes normativas – e a dogmática correspondente – em ramos diferenciados. A princípio, a segmentação dos ramos jurídicos pareceu voltar-se para determinados elementos fundantes. A Constituição do “homem comum” está no Direito Civil, bem como os delitos e as penas no Direito Penal, e assim por diante.

Preocupações da modernidade subvertem essa lógica ao mobilizar diferentes ramos jurídicos em função da solução de problemas específicos, relativizando até mesmo a *summa divisio* entre o direito público e o direito privado. Entre tais casos está o Direito Alimentar, pois se caracteriza tanto em objeto, os alimentos, quanto em função que, em sentido radical, é a proibição de disponibilizar alimentos absolutamente inseguros.

Historicamente, pretendeu-se demonstrar que a alimentação esteve sujeita a diversos regimes jurídicos, contudo, com a inserção de um regime específico por meio de legislação extravagante, há uma polarização de outros ramos jurídicos para a consecução de diretrizes específicas. Com a análise da política legislativa, é possível concluir que o direito constitucional, do consumidor, penal, internacional e administrativo integram o direito alimentar.

Apesar de o Direito se realizar por atos e, portanto, estar inserido em um espaço de possibilidades, ele surge para atender necessidades sociais. Por isso, ao falar em direito alimentar, não se trata apenas de um diploma específico. Antes, há uma organização dogmática de textos normativos, que tratam de alimentos e suas cadeias produtivas, para oferecer respostas para problemas concretos, seja na experiência da União Europeia, dos Estados Unidos da América, seja do Brasil.

Para além de questões epistêmicas e metodológicas, pensar em um direito alimentar brasileiro importa alterações no projeto de formação pedagógica de novos juristas, desta vez mais orientada a

a ingestão de seu conteúdo, dá direito à compensação por dano moral, dada a ofensa ao direito fundamental à alimentação adequada, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana”. Sobre o tema V. ARONNE, Ricardo; CATALAN, Marcos. Quando se imagina que antílopes possam devorar leões: oito ligeiras notas acerca de uma tese passageira, *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 01-13, 2018.

resolução de problemas interdisciplinares. Tais alterações estão além deste estudo propedêutico, mas que não se escusa de apontar novos desafios, inerentes a qualquer proposta de mudança na mentalidade jurídica.

Referências

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- AITH, Fernando. **Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil**. Quartier Latin: São Paulo, 2007.
- ALABRESE, Mariagrazia. **Il regime della food security nel commercio agricolo internazionale: Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO**. Torino: G. Giappichelli, 2018.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 11. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- ARONNE, Ricardo; CATALAN, Marcos. Quando se imagina que antílopes possam devorar leões: oito ligeiras notas acerca de uma tese passageira, **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 01-13, 2018.
- ASCENSÃO, José de Oliveira. **Introdução à ciência do direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- AZEVEDO, Eliane. Alimentação, Sociedade e Cultura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 44, p. 276-307, 2017.
- BALLARÍN MARCIAL, Alberto. Dal diritto agrario al diritto agroalimentario. **Rivista di Diritto Agrario**, Firenze, a. LXIII, v. LXIII, 1984.
- BALLARÍN MARCIAL, Alberto. **Derecho Agrario**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1965.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.
- BOURGES, Leticia. El derecho a la alimentación y su influencia en las normas sobre la agricultura. In: LLOMBART, Pablo Amat (Org.). **Derecho agrario, agroalimentario y del desarrollo rural**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2011.
- BRANCO, Patrícia. Direito e Comida: algumas reflexões sobre o papel da comida no direito e justiça da família. **Revista Eletrônica Direito e Sociedade**, Canoas, v. 6, n. 2, p. 171-186, 2018.
- BRASIL, STJ. **Jurisprudência em Teses**. 39. ed. Brasília, 19.08.2015.
- BURDITT, George M. The history of food law. **Food and Drug Law Journal**, Washington, v. 50, p. 197-201, 1995.
- CARROZZA, Antonio. **Lezioni di diritto agrario**. Milano: Giuffrè, 1988.
- COSTA, Ediná Alves; ROZENFELD Suely. Constituição da vigilância sanitária no Brasil. In: ROZENFELD, Suely (Org.). **Fundamentos da vigilância sanitária**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- COSTATO, Luigi. I principi fondanti il diritto alimentare. **Rivista di Diritto Alimentare**. Roma, a. 1, v. 1, p. 1-6, 2007.
- DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- Dig.** Liv. L. Tit. XVII. fr. 202.
- DWORKIN, Ronald. **Law's empire**. Cambridge: Belknap Press, 1986.
- ECO, Umberto. **Da árvore ao labirinto: estudos históricos sobre o signo e a interpretação**. Trad. Maurício Santana Dias. Rio de Janeiro: Record, 2013.

EUA, **Federal Food, Drug, and Cosmetic Act**. Uma lei para proibir a movimentação em comércio interestadual de alimentos, drogas, dispositivos e cosméticos adulterados e mal rotulados, e para outros propósitos 25. jun. 1938. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title21/chapter9&edition=prelim>>. Acesso em 06.09.2019.

EUA, **Food and Drug Act**. Uma lei para prevenir a manufatura, venda ou transporte de alimentos, drogas medicamentos e alcoólicos, adulterados, mal rotulados, ou envenenados ou deletérios, e para regulamentar seu tráfego e para outros propósitos 30 de jun. de 1906. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=34&page=768>>. Acesso em 06.09.2019.

EUA. Supreme Court. 378 U.S. 184. **Jacobellis v. Ohio**, 1964. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/378/184/>>. Acesso em 06.08.2019.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GERMANÒ, Alberto. **Manuale di diritto agrario**. 7 ed. Torino: G. Giappichelli, 2010.

GRASSI NETO, Roberto. **Segurança alimentar: da produção agrária à proteção do consumidor**. Tese (Livre-Docência), FD/USP, São Paulo, 2011.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAFE, 1991.

KLEINFELD, Vincent. Legislative History of the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act. **Food and Drug Law Journal**, Washington, v. 50, n. 5, p. 65-100, 1995.

MACIEL, Maria Eunice. Identidade cultural e alimentação. CANESQUI, Ana Maria, GARCIA, Rosa Wanda Diez (Orgs.) **Antropologia e nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARX, Karl. **El capital: crítica de la economía política**. Trad. Pedro Scaron. Madrid: Siglo XXI, 2010, v. I.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEULEN, Bernd van der. The core of food law: a critical reflection on the single most important provision in all of EU Food Law. **European Food and Feed Law Review**, Berlin, v. 7, n. 3, p. 117-125, 2012.

MEULEN, Bernd van der. The function of food law: on the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account. **European Food and Feed Law Review**, Berlin, v. 5, n. 2, p. 83-90, 2010.

MEULEN, Bernd van der; VELD, Menno van der. **European Food Law Handbook**, Wageningen: Wageningen Academic, 2009.

NÚÑEZ, Juan Antonio Martos. Principios penales en el Estado Social y Democrático de Derecho. **Revista de Derecho Penal y Criminología**, Madrid, v. 1, p. 217-296, 1991.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil: introdução do direito civil constitucional**. 3. ed. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

POLLANS, Margot. The safe drinking water/food law nexus. **Pace Environmental Law Review**, Chicago, v. 32, n. 2, p. 501-510, 2015.

- RODRIGUES JR., Otavio Luiz. **Distinção sistemática e autonomia epistemológica do direito civil contemporâneo em face da constituição de dos direitos fundamentais**. Tese (Livre-Docência). FD/USP, São Paulo, 2017.
- RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Estatuto epistemológico do Direito Civil contemporâneo na tradição de civil law em face do neoconstitucionalismo e dos princípios. **O Direito**, Lisboa, v. 143, p. 43-66, 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Org.). **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- SUEYOSHI, Tabir dal Poggetto Oliveira. **Da natureza e objeto do direito agroalimentar**. Dissertação (Mestrado). São Paulo, FD/USP, 2009.
- TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 30, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.
- TRENTINI, Flavia. **Teoria do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento nº 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho**, de 28 de janeiro de 2002, que estabelece os princípios e requisitos gerais da legislação alimentar, que institui a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança alimentar. 28 de jan. 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=156859427084_2&uri=CELEX:32002R0178>. Acesso em 06.08.2019.
- VALENTE, Flávio Luiz Schieck. Fome, desnutrição e cidadania: inclusão social e direitos humanos. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 51-60, jan./jun. 2003.
- ZELEDÓN, Ricardo Zeledón. **Derecho agrario contemporáneo**. San José: Investigaciones Jurídicas S.A, 2015.