

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JÚLIA CARLA DUARTE MELO

**INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E O DIREITO HUMANO À
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA:** uma análise sobre o papel do Estado nas políticas
públicas implementadas para prevenção e combate às doenças crônicas não
transmissíveis

**JUIZ DE FORA
2020**

JÚLIA CARLA DUARTE MELO

**INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E O DIREITO HUMANO À
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA:** uma análise sobre o papel do Estado no tocante às
políticas públicas implementadas para prevenção e combate às doenças crônicas
não transmissíveis

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre na Área de Concentração Direito e Inovação.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa

JUIZ DE FORA

2020

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Melo, Júlia Carla Duarte.

INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: uma análise sobre o papel do Estado no tocante às políticas públicas implementadas para prevenção e combate às doenças crônicas não transmissíveis / Júlia Carla Duarte Melo. – 2020. 121f.

Orientador: Leonardo Alves Corrêa
Dissertação (mestrado acadêmico) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.

1. Alimentação. 2. Direitos Humanos. 3. Políticas Públicas. 4. Direito Econômico. 5. Revisão Literatura. I. Corrêa, Leonardo Alves, orient. II. Título

JÚLIA CARLA DUARTE MELO

**INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA E O DIREITO HUMANO À
ALIMENTAÇÃO ADEQUADA:** uma análise sobre o papel do Estado no tocante às
políticas públicas implementadas para prevenção e combate às doenças crônicas
não transmissíveis

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade Federal de Juiz de Fora,
como pré-requisito para a obtenção do
grau de Mestre na Área de Concentração
Direito e Inovação, sob orientação do Prof.
Dr. Leonardo Alves Corrêa.

Aprovada em de de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leonardo Alves Corrêa - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Marco Aurélio Cezarino Braga
Universidade de São Paulo

Prof. Dra. Waleska Marcy Rosa
Universidade Federal de Juiz de Fora

Esta pesquisa de dissertação está licenciada por uma licença *creative commons attributione* será livremente disponibilizada online pelo Repositório Institucional da Universidade Federal de Juiz de Fora.



Isso significa que o acesso a este exemplar eletrônico será viabilizado graças ao repositório institucional da universidade, em caráter gratuito, e que seu uso será livre para quaisquer fins lícitos, desde que devidamente atribuídos os créditos de autoria.¹

¹ Para maiores informações sobre a licença, clique aqui: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>. Para maiores informações sobre o repositório, clique aqui: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/>

Nada é impossível de mudar. Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar.

(Bertolt Brecht)

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à minha avó Julia que, mesmo depois de sua partida, continua me guiando pelo caminho da justiça, da coragem e da inovação. “Vóvis”, de onde estiver, espero que mais uma vez se orgulhe de mim, assim como eu sinto o maior orgulho do mundo, todas as vezes que respondo a um chamado direcionado a mim através de seu nome.

À minha mãe, Marina, amiga, parceira mais preciosa da vida, agradeço por ser meu alicerce em todos os momentos, sejam eles bons ou desafiadores e por estar sempre presente, me apoiando em todas as decisões. Obrigada por permitir que eu cresça e também por se permitir aprender comigo através da sua humildade. Não fosse você, não seria bacharel, advogada, muito menos mestre em Direito.

Ao meu pai, Carlos, o meu mais afetuoso agradecimento, pois sem as atitudes que tomou no passado, eu não seria a fortaleza que sou hoje.

Ao professor Leonardo, meu muito obrigada. Saiba que cumpriu a verdadeira tarefa de orientador, me mostrando caminhos a serem seguidos dentro e fora da pesquisa, me preparando para além dos muros da Universidade.

Aos meus amigos e familiares, meu agradecimento por acreditarem nas minhas potencialidades, por mostrarem que sou muito mais do que eu mesma acreditava.

Agradeço à vida que é maravilhosa e sem defeitos e ao Universo por ter me dado forças para vencer essa árdua etapa da minha vida. Foi desafiador, mas valeu a pena entender que o pânico, a angústia e o sofrimento nunca serão o caminho, pois sempre haverá espaço para aqueles que trabalham diariamente para encontrar sua melhor versão, são humildes, fazem o bem e se preocupam com o sentimento do próximo.

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar os arranjos jurídico-institucionais referentes ao direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional através da intervenção do Estado na economia. Os elementos analisados são as políticas públicas implementadas pelo poder público em quatro grandes temáticas que se mostram imprescindíveis para a prevenção e combate às doenças crônicas não transmissíveis, quais sejam, publicidade, rotulagem, limite de nutrientes e tributação, a fim de que se possa responder se o Estado vem se posicionando de forma mais ou menos interventora na economia para solucionar problemas enfrentados por toda a população em âmbito nacional. Em termos metodológicos, a pesquisa faz um mapeamento normativo em busca de sistematizar as informações coletadas sobre a temática a partir de livros, normas, regulamentos, leis, revistas, periódicos entre outros. O substrato teórico que guia a análise está contido nas noções de direito econômico de Giovani Clark e na conceituação dos Regimes Alimentares de Philip McMichael. A principal conclusão é de que o Estado brasileiro ora atua como interventor regulador normativo, determinando o *modus* de atuação do ente privado, ora atua como interventor por combinação, delineando suas regras juntamente com as empresas, ora deixa de regular, ficando a cargo do próprio segmento comercial a atuação perante o consumidor. Dessa forma, acredita-se que no Brasil o poder público adota uma postura de intervenção pelo modelo híbrido, o que vem sendo questionado pela sociedade civil.

Palavras-chave: Alimentação. Direitos Humanos. Políticas Públicas. Direito Econômico. Mapeamento Normativo.

ABSTRACT

This research aims to analyze the legal-institutional arrangements regarding the human right to adequate food and food and nutritional security through State intervention in the economy. The elements analyzed are the public policies implemented by the government in four major themes that are essential for the prevention and fight against chronic non-communicable diseases, namely, advertising, labeling, nutrient limits and taxation, so that it can be answered if the State has been positioning itself more or less intervening in the economy to solve problems faced by the entire population at the national level. In methodological terms, the research makes a normative mapping in order to systematize the information collected on the theme from books, rules, regulations, laws, magazines, journals, among others. The theoretical substrate that guides the analysis is contained in the notions of economic law by Giovanni Clark and in the concept of Philip McMichael's Food Regimes. The main conclusion is that the Brazilian State sometimes acts as a normative regulatory intervener, determining the modus of action of the private entity, sometimes it acts as an intervener by combination, outlining its rules together with companies, now it ceases to regulate, being left to the own commercial segment the performance before the consumer. Thus, it is believed that in Brazil the government adopts a posture of intervention by hybrid model, which has been questioned by civil society.

Keywords: Food. Human rights. Public policy. Economic Law. Normative Mapping.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo de perfil nutricional pelo sistema semafórico.....	103
Figura 2 - Modelo de rotulagem frontal por semáforo.....	103
Figura 3 - Modelo de rotulagem frontal proposto pelo IDEC.	103
Figura 4 - Modelo de perfil nutricional proposto pelo IDEC.	104
Figura 5- Tabela nutricional segundo proposição do IDEC.	104
Figura 6- Modelos de rotulagem nutricional frontal propostas pela Anvisa para análise no momento de tomada pública de serviços.	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Países da América do Sul e suas legislações.	107
--	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIA	Associação Brasileira da Indústria de Alimentos
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CEASAS	Centrais Estaduais de Abastecimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF	Constituição Federal da República
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
DCNTs	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
DHAA	Direito Humano À Alimentação Adequada
DL	Decreto Lei
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
GDA	<i>Guideline Daily Amount</i>
HSR	<i>Healthy Star Rating</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan Americana de Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
RDC	Resolução de Diretoria Colegiada
REAJA	Rede de Estudos e Ações em Justiça Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUS	Sistema Único de Saúde
ZFN	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 SISTEMA ALIMENTAR E MODELO DE DESENVOLVIMENTO: A INTERCONEXÃO ENTRE AS DIMENSÕES DA SAÚDE, AMBIENTE, TRABALHO E CULTURA.....	15
2.1 Conceito de desenvolvimento: aspectos econômicos e jurídicos	15
2.2 Sistemas alimentares e a indústria de alimentos sob a ótica do desenvolvimento	23
2.3 A regulação como instrumento de mediação da complexa relação entre desenvolvimento e sistema alimentar (custos sociais).....	31
2.4 Direito Humano à Alimentação Adequada, Justiça e Segurança Alimentar	37
3 DIREITO ECONÔMICO E OS MODELOS DE INTERVENÇÃO APLICÁVEIS AO SISTEMA ALIMENTAR	45
3.1 Histórico do Estado Interventor	45
3.2 Mecanismos de intervenção/regulação do Estado na Economia	60
3.2.1 Intervenção Dirigida ou Orientadora.....	62
3.2.2 Intervenção Direta, Indireta e Mista.....	63
3.2.3 Regulação, Regulamentação e Autorregulação	65
3.2.4 Regulação Concertada, Combinada e Contratual	66
3.2.5 A intervenção no cenário da alimentação no Brasil.....	68
4 MAPEAMENTO NORMATIVO: UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PELO ESTADO NA PROPAGANDA, NA TRIBUTAÇÃO, NA ROTULAGEM E NOS LIMITES DE NUTRIENTES	72
4.1 Propaganda.....	73
4.2 Tributação	80
4.3 Limites de nutrientes	89
4.4 Rotulagem	96
4.5 Políticas Públicas de Prevenção às DCNTS e promoção da SAN adotadas na América do Sul	106
CONCLUSÃO.....	109
REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo investigar o complexo vínculo entre Direito, Política e Economia na esfera das políticas públicas direcionadas à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Com o aprofundamento das análises junto ao Direito Econômico, é possível compreender que as políticas públicas implementadas pelo Estado que visam a prevenção e combate às doenças crônicas não transmissíveis devem basear-se nos mandamentos constitucionais, por meio da ideologia constitucionalmente adotada.

Teremos como objeto de estudo quatro temáticas norteadoras, quais sejam, propaganda, limite de nutrientes, tributação e rotulagem, a fim de que seja possível elucidar se o Brasil adota uma postura interventora na economia no tocante a essas questões.

Dessa maneira, procuraremos responder objetivamente às seguintes questões: qual o papel do Estado no âmbito regulatório quanto aos temas que permeiam a SAN? E, ainda, como o poder público vem se posicionando quando analisadas as políticas públicas implementadas para atuação na prevenção e combate às doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs)?

Como hipótese, buscaremos analisar qual o modelo regulatório adotado pelo Brasil, tentando elucidar se é possível afirmar que, com o advento dos ideais neoliberalistas, o Estado brasileiro deixou de se posicionar através de políticas intervencionistas na indústria de alimentos.

Como norte teórico traremos os modelos de intervenção do Estado na iniciativa privada, como proposto por Washington Albino de Souza, Eros Grau, Giovani Clark, Gilberto Bercovici e sua interrelação na construção dos sistemas/regimes alimentares de Philip McMichael. Tais conceitos nos ajudarão a entender não apenas o cenário em que inserido o país no tocante às DCNTs, mas, também, quais atitudes podem ser assumidas para melhorar as perspectivas futuras na temática da SAN.

A metodologia de análise adotada no presente estudo é o mapeamento normativo descritivo, por meio do qual buscaremos sistematizar as informações coletadas sobre as temáticas supracitadas em livros, normas, regulamentos, leis, revistas, periódicos, entre outros, com a finalidade de compreensão do estado da arte e facilitação de estudos futuros.

A escolha do mapeamento normativo não se dá com a pretensão de esgotamento das informações colhidas, mas de proporcionar ao leitor uma análise do arranjo normativo e institucional no Brasil e a influência da iniciativa privada sobre os temas analisados. Isso porque, diferentes governos podem apresentar, igualmente, diferentes conexões na organização política e interventiva do Estado na economia.

A presente investigação tem relevância em razão do crescente aumento das DCNTs, assim como ao desenfreado número de pessoas com sobrepeso e obesidade em nosso país, sendo as políticas públicas interventivas tomadas como solução viável para contenção ou recrudescimento do cenário atual.

Contudo, destaque-se que não se intenciona analisar a eficiência dessas políticas relacionadas à prevenção ou recrudescimento das DCNTs, mas tão somente compreender por quais caminhos o Estado tem escolhido transitar para salvaguardar a saúde da população.

O trabalho é dividido em três partes. Na primeira, abordamos a interrelação existente entre os sistemas alimentares e os modelos de desenvolvimento, analisando os conceitos de desenvolvimento, os regimes alimentares populacionais, a indústria de alimentos, os custos sociais decorrentes das atividades econômicas e, ainda, o DHAA sob as perspectivas da Justiça e da SAN.

O foco da segunda parte reside no Direito Econômico, analisando as características do Estado interventor, os mecanismos que possui para intervir na economia, bem como os modelos de regulação existentes e aplicáveis ao sistema alimentar brasileiro.

Na terceira e última parte, através de um mapeamento normativo, estudamos as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro na propaganda, na tributação, na rotulagem e no limite de nutrientes.

E, ainda, procedemos a um levantamento do posicionamento dos países da América do Sul no tocante às temáticas estudadas no trabalho, a fim de entender quais são os modelos de intervenção na economia privada adotados pelos vizinhos brasileiros.

Por fim, espera-se que o presente estudo sirva de inspiração para posteriores discussões sobre a temática no ambiente acadêmico do Direito, de modo a funcionar como estimulador de novas reflexões para as ciências jurídicas e sociais no tocante às políticas públicas relacionadas ao DHAA e à SAN.

2 SISTEMA ALIMENTAR E MODELO DE DESENVOLVIMENTO: A INTERCONEXÃO ENTRE AS DIMENSÕES DA SAÚDE, AMBIENTE, TRABALHO E CULTURA.

2.1 Conceito de desenvolvimento: aspectos econômicos e jurídicos

A questão balizadora do presente capítulo se traduz na definição de desenvolvimento que é a mola propulsora para a tomada de decisões políticas e implementação de políticas públicas, que interferirão diretamente na resposta que se pretende encontrar com o presente trabalho. Em razão disso, tomaremos as páginas a seguir para buscar entender e elucidar não apenas o conceito de desenvolvimento, mas também seus aspectos econômicos e jurídicos.

Os estudiosos do direito econômico há muito vêm se debruçando sobre a conceituação mencionada, tendo, desde a abordagem heterodoxa, elaborado o entendimento de que desenvolvimento se traduz nas mudanças intrínsecas da economia capazes de modificar o cenário preexistente (BERCOVICCI, 2005, p. 45), ou seja, por este entendimento, somente seria possível falar em desenvolvimento a partir da ideia de transformação das raízes econômicas.

Assim, seria o Estado responsável por fazer intervenções capazes de fomentar o desenvolvimento do país por meio de políticas econômicas e, desse modo, assegurar a existência digna do cidadão, ainda que se valha do mínimo existencial, como bem traduz BERCOVICI (2005, p. 51):

[...] O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do desenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado [...].

Assim, entende-se que ao Estado é atribuído o dever de resguardar a população pela transformação das “estruturas socioeconômicas”, de modo que a ela seja concedido um justo acesso aos bens fundamentais de qualidade de vida através, entre outros, de uma equânime distribuição de renda (BERCOVICI, 2005, p. 52).

Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 1), o cenário de desenvolvimento

começou a acontecer e ser observado em países que passaram por uma “revolução capitalista” tendo se firmado como um momento em que houve um aumento da “produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico”. E, destaca o autor, para que haja desenvolvimento de um país, necessária a configuração de duas condicionantes indispensáveis, quais sejam, “taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional, e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção”, sendo ainda imprescindível a existência de uma “estratégia nacional de desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 2).

Para Souza (1999), não há uma definição única para desenvolvimento, mas duas correntes dominantes estabelecem os nortes para se entender a ideia central:

[...] Uma primeira corrente de economistas, de inspiração mais teórica, considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda corrente, voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. [...]

Para os economistas que associam crescimento com desenvolvimento, um país é subdesenvolvido porque *crece menos* do que os desenvolvidos, embora possua recursos ociosos, como terra e mão-de-obra. Ele não utiliza integralmente os fatores de produção de que dispõe e, portanto, a economia expande-se abaixo de suas possibilidades [...] (SOUZA, 1999, p. 20).

Uma das estratégias precursoras do desenvolvimento no Brasil, a teoria dos polos de crescimento surge da ideia de que a partir da criação de uma indústria ou do crescimento de uma já existente, modifica-se o cenário econômico, acarretando o nascimento de outras em cadeia, efeitos que transcenderiam diversos setores da economia. Ou seja, um polo de crescimento efetivo é capaz de modificar não apenas o seu entorno, mas toda a economia do país (BERCOVICI, 2005, p. 46).

Ao estudar a Constituição Econômica e o desenvolvimento, Bercovici destaca ainda as teorias de Gunnar Myrdal e Albert Hirschman. Para o primeiro, os processos desenvolvimentistas se dariam em “forma de causação circular”, na qual a decisão estatal impactaria e modificaria toda a estrutura econômica, uma vez que poderiam se dar com efeitos regressivos (*backwash effects*) ou propulsores (*spread effects*) e, assim, seriam responsáveis por criar, aumentar ou diminuir desigualdades internas entre territórios. Ou seja, a partir de uma única decisão, o Estado seria capaz de guiar seu próprio desenvolvimento econômico (BERCOVICI, 2005, p. 46-47).

Para Albert Hirschman, afirma o autor, o propósito do desenvolvimento não

se traduziria na necessidade de dar fim às desigualdades, mas de mantê-las, já que as mesmas, por suas “tensões e desequilíbrios”, seriam as molas propulsoras do próprio crescimento da economia (BERCOVICI, 2005, p. 47).

Como conceito histórico global de desenvolvimento, pode-se compreender o crescimento da renda ou valor agregado *per capita* que enseja a ascensão do padrão de vida dos indivíduos, resultando na “acumulação de capital” e na “incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção”. Portanto, quanto maior o investimento no avanço tecnológico da nação, maior também é o valor agregado aos seus bens/serviços; maiores serão os salários/renda *per capita*; em consequência, igualmente superiores serão os ganhos econômicos no resultado para o progresso e o desenvolvimento. Por esse entendimento, é impossível a existência de desenvolvimento sem que haja um crescimento da produção e da renda média da população:

[...] Essencialmente o desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante implicando a melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional, que resulta da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção. Nestes termos, o desenvolvimento econômico é um processo de transformação que implica mudanças nos três níveis ou instâncias de uma sociedade: estrutural, institucional ou cultural. É o aumento sustentado dos padrões de vida possibilitado pelo aumento da produtividade de determinadas atividades e/ou pela transferência da mão-de-obra dessas para outras atividades com maior valor adicionado *per capita* porque envolvendo maior conhecimento. É o aumento dos salários causado direta ou indiretamente por esse aumento da produtividade e essa concentração da população de um estado-nação nas atividades de maior valor adicionado [...] (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 9).

No Brasil, podemos identificar a predominante existência de duas correntes de desenvolvimento, sendo uma mais liberal e outra mais desenvolvimentista, as quais brevemente trazemos à baila.

No liberalismo econômico, resta claro que o desenvolvimento está intimamente relacionado com a concepção de vantagens agrícolas, devendo o país se especializar naquilo que já possui excelência, capacidade e conhecimento, seja porque possui meios de disponibilizar tais produtos ao mercado, seja para não perder seu poder de produtividade no setor. Nos pontos em que peca, por não dispor de tais vantagens, caberia o processo inverso, recorrendo ao mercado internacional para adquirir os bens nos quais não se especializou.

Para Mantega, tal corrente “não apresentava maior criatividade, limitando-

se a repetir os velhos princípios da regulação automática do mercado, com sua alocação ótima de recursos e a sublinhar a excelência da Teoria das Vantagens Comparativas.” (MANTEGA, 1995, p. 12).

A corrente desenvolvimentista, por sua vez, seria inovadora ao desvencilhar-se do mercado puro e simples, defendendo a imprescindibilidade de se criar uma estratégia de controle para que o Estado fosse capaz de intervir na economia do país dirigindo sua industrialização de acordo com as necessidades no caminho para sua industrialização.

Os desenvolvimentistas fundaram sua teoria na Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*), tendo sido criada a ideia de “nacional-desenvolvimentismo” pelos progressistas brasileiros. Por este entendimento não havia impedimento para a industrialização, que também era uma meta para o desenvolvimento, mas preocupação em manutenção da soberania dos países periféricos sobre suas decisões econômicas:

[...] verifica-se que a CEPAL propunha o desenvolvimento nacional mais do que propriamente nacionalista, vale dizer, um desenvolvimento baseado nas atividades industriais e na dinâmica interna da economia, com menos dependência do mercado internacional de produtos primários, porém, sem maiores restrições para a “ajuda externa” que viesse a reforçar o chamado desenvolvimento “para dentro”. Entretanto, a crítica ao imperialismo comercial e financeiro, devida principalmente à deterioração dos termos de intercâmbio das exportações latino-americanas, dotava-a de um verniz nacionalista que encobria sua postura convidativa ao capital estrangeiro disposto à industrialização da periferia (MANTEGA, 1995, p. 40).

Assim, pode-se entender que para a concepção desenvolvimentista, os países que se desenvolvem eficazmente são aqueles que lutam com suas vantagens comparativas, buscando estabelecer caminhos próprios para seu progresso, sem, contudo, se subordinar à divisão internacional do trabalho que os coloque na condição de simples vendedores de produtos primários, sem valor agregado e sem crescimento para seu próprio povo/mercado interno.

Como mencionado, no Brasil, esta última tradição nacional desenvolvimentista começa a se consolidar entre 1949 e 1964, com a ideia da CEPAL, a qual se mostrava indispensável esmiuçar o cenário interno para que se viabilizasse a análise das estruturas econômicas do país, a fim de serem aplicadas as políticas pertinentes, mormente por se tratar de um país de economia subdesenvolvida.

[...] A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros. Como o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. Além disso, incorpora-se o Estado ao pensamento social reformador. Para a CEPAL, a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos. O estruturalismo busca destacar a importância dos “parâmetros não-econômicos”, ou seja, devem-se compreender as estruturas sociais para se entender o comportamento das variáveis econômicas, especialmente nas economias subdesenvolvidas. [...] (BERCOVICI, 2005, p. 48).

A CEPAL pretende, então, identificar a diferença existente entre países de centro e países periféricos, considerando que os primeiros demonstram ser produtores maiores e mais diversificados, enquanto os da periferia findam por especializar-se em poucos segmentos em virtude de sua já citada limitação tecnológica. Percebe-se então a conceituação do desenvolvimento abarcando uma busca por sofisticação, complexidade e mudança na estrutura produtiva, fundamentos que seriam alcançados através da industrialização.

Nessa linha, para que haja maior industrialização e, finalmente, desenvolvimento, é imperioso aumentar o conhecimento e a sofisticação produtiva, principalmente se se considerar a diferença existente, por exemplo, entre a produção de um chip tecnológico e uma plantação de produtos primários. Para a primeiro é necessário mais capital, mais conhecimento e material humano, o que resulta em maior valor agregado. Por sua vez, havendo maior necessidade de capacitação de pessoal, maiores também serão as remunerações, o que impacta no aumento da renda média e no bem-estar da sociedade como um todo. Como consequência, um maior desenvolvimento em cadeia.

Para o cenário desenvolvimentista mundial, se observa que o caminho adotado pelos países de maior poderio econômico, apontam no sentido de que o desenvolvimento tem como único objetivo melhorar o padrão de vida da população, sem que isso se dê através da pura e simples industrialização. Muitas nações começaram verdadeiro processo de desindustrialização, sem, contudo, perderem ou decaírem no potencial de crescimento/desenvolvimento. Na verdade, essas economias compreenderam que ainda que não seja viável desenvolvimento sem industrialização, mostra-se mais importante instaurar efetiva modernização a partir do

investindo em tecnologias de inteligência com maior valor adicionado. Como resultado dessa linha de curso, essas economias transferiram para as economias periféricas as atividades realizadas com mão-de-obra mais barata e sem grande concentração de energia intelectual, deixando para os seus, aquelas de maior valor agregado e superior nível intelectual (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 10).

Bresser-Pereira (2006, p. 11) desenvolve, ainda, o entendimento de que não há se falar em desenvolvimento com igualdade ou melhor distribuição de renda, uma vez que, por vezes, o desenvolvimento se mostra “extraordinariamente injusto” quando amplia as desigualdades. Entretanto, afirma que, se bem estruturado, poderá levar a uma “melhoria dos padrões de vida médios”.

Vale ressaltar que desenvolvimento não se confunde com puro crescimento ou simples modernização. Tais não têm o poder de atuar como promotores da melhoria da qualidade de vida, prestando-se apenas para o aumento da renda *per capita* e transformação do padrão de consumo populacional:

[...] No caso dos países com recursos naturais abundantes, pode ocorrer crescimento da renda por habitante sem que haja desenvolvimento, mas esta é uma situação histórica particular. Distinguir crescimento de desenvolvimento só faria sentido a partir de uma perspectiva que supusesse frequente ou normal o aumento da renda *per capita* sem mudanças profundas na sociedade. Nas situações normais, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura e das próprias estruturas básicas da sociedade. A partir da obra decisiva de Marx sobre o tema, esta interdependência entre as diversas instâncias de uma sociedade (tecnológica e econômica, cultural e institucional) é muito forte, de forma que nenhuma delas pode mudar sem que as outras também, mais cedo ou mais tarde, mudem. Diferentemente do que ele afirmou, porém, não é possível definir qual dessas instâncias é a mais estratégica, nem é possível prever quando a mudança em uma instância provocará a mudança na outra. A interdependência das instâncias sociais, porém, é indiscutível, e, por essas razões, faz pouco sentido distinguir crescimento de desenvolvimento, a não ser em situações muito particulares [...] (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12-13).

Já o desenvolvimento, como vimos, deve ser o objetivo almejado pelo Estado, pois apenas através dele é possível tratar de crescimento econômico e melhoria do *status* da economia. Assim, modernização em nada pode ser considerada como desenvolvimento, uma vez que este último, como amplamente abordado neste tópico, “só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais” (BERCOVICI, 2005, p. 53).

Nali de Jesus Souza analisa a diferença de crescimento e desenvolvimento

observando que eles não se confundem, pois ainda que a economia caminhe em passos largos, outras situações da atualidade podem interferir de modo prejudicial para o avanço econômico. Além do mais, o desenvolvimento apenas se caracterizaria com a mudança efetiva de uma economia ultrapassada para uma moderna, que efetivamente fosse eficaz em alterar os padrões de vida da sociedade:

[...] desenvolvimento econômico não pode ser confundido com crescimento, porque os frutos dessa expansão nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população. Mesmo que a economia cresça as taxas relativamente elevadas, o desemprego pode não estar diminuindo na rapidez necessária, tendo em vista a tendência contemporânea de robotização e de informatização do processo produtivo. Associado ao crescimento econômico, pode estar ocorrendo outros efeitos perversos, tais como:

- a. transferência do *excedente* de renda para outros países, reduzindo a capacidade de importar e de realizar investimentos;
- b. apropriação de parcelas crescentes de excedente por poucas pessoas no próprio país, aumentando a concentração da renda e da riqueza;
- c. salários básicos extremamente baixos limitam o crescimento dos setores que produzem alimentos e outros bens de consumo mais popular;
- d. empresas tradicionais não conseguem desenvolver-se pelo pouco dinamismo do setor de mercado interno;
- e. dificuldades para implantação de atividades interligadas às empresas que mais crescem, exportadoras ou de mercado interno.

A segunda corrente encara o crescimento econômico como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas. Nesse sentido, desenvolvimento caracteriza-se pela transformação de uma economia arcaica em uma economia moderna, eficiente, juntamente com a melhoria do nível de vida do conjunto da população [...] (SOUZA, 1999, p. 20-21).

No Brasil, não se mostra suficiente definir que o legislador constituinte determinou de eficiente e definitivamente que o poder público resguarde as políticas econômicas e sociais, devendo ser amplamente destacado que o arranjo político observe quais são, de fato, as necessidades do Estado. Não se pode ficar no patamar de criação de “planos de estabilização econômica” quando estes se mostram ineficazes no atendimento do objetivo de desenvolvimento do país:

[...] O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais [...] (BERCOVICI, 2005, p. 60).

Mirando uma solução para o impasse da questão desenvolvimentista, Bercovici propõe ser “necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que

se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o social, que, apesar de interdependentes, não há um sem o outro” (BERCOVICI, 2005, p. 67).

Outro conceito relevante para a compreensão do desenvolvimento é a que se extrai da obra do Professor Washington Peluso Albino de Souza. Para ele, desenvolvimento integra a norma de Direito Econômico e se diferencia do fundamento de crescimento embora ambos façam parte do que chama de “Progresso”:

No “crescimento”, tem-se o equilíbrio das relações entre os componentes do todo, podendo haver o seu aumento quantitativo ou qualitativo, porém mantidas as proporções dessas relações. No “desenvolvimento”, rompe-se tal “equilíbrio”, dá-se o “desequilíbrio”, modificam-se as proporções no sentido positivo. Se tal se verificasse em sentido negativo, teríamos o retrocesso, a recessão, embora também como forma de “desequilíbrio”, pois igualmente rompido estaria o *status quo ante* (SOUZA, 2017, p. 399).

O mesmo autor ainda destaca que o desenvolvimento de um Estado dependerá e seguirá seu curso segundo os ditames da norma da política econômica adotada, que poderá se desenrolar sob ditames de políticas públicas mais intervencionistas ou abstencionistas, ou seja, a ideia de desenvolvimento, portanto, é dinâmica e variável de acordo com o governo na qual inserida a análise (SOUZA, 2017, p. 399).

O que resta consolidado em todas as correntes é que, por se posicionar como veículo condutor das políticas que dinamizam o vetor econômico, o Estado figura como principal ator na promoção do desenvolvimento econômico e social. Entretanto, a existência desse velho modelo de gestão pública não basta, sendo indispensável que se observe além, considerando, sobretudo, critérios de implementação e manutenção do bem-estar social.

Se por um lado observou-se que há possibilidade de crescimento sem desenvolvimento, por outro prisma restou demonstrado que o desenvolvimento não se apresenta viável sem industrialização. E se assim o é, temos de enfrentar duas questões que se interligam, quais sejam, os sistemas alimentares e as indústrias de alimentos. A uma porque diferentes sistemas alimentares decorrem de diferentes estilos de desenvolvimento. A duas porque o setor industrial se mostra como forte potência tanto para o crescimento econômico do Estado como para seu efetivo desenvolvimento. Ambos, portanto, podem trazer soluções para o Estado Desenvolvimentista, mas também podem apresentar impasses ao pleno bem-estar da população, como veremos ao longo deste trabalho.

2.2 Sistemas alimentares e a indústria de alimentos sob a ótica do desenvolvimento

Em tradução livre, nos termos do documento proferido pelo Painel de Especialistas de Alto Nível em Segurança Alimentar e Nutrição², o Sistema Alimentar abrange ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestrutura, instituições etc., e atividades que estão relacionadas com a produção, o processamento, a distribuição, a preparação e consumo de alimentos, incluindo as externalidades socioeconômicas e ambientais decursivas (HLPE, 2017).

Ou seja, falar de sistema alimentar não é falar apenas de alimentos, mas de todas as questões relacionadas desde à produção/circulação do alimento, até sua chegada à mesa do consumidor, o que por certo envolve também as matérias políticas e econômicas da sociedade. Se observa estar patente, portanto, que esse complexo de atos, atividades e empreendimentos da relação do sistema alimentar encontra conexão direta com o desenvolvimento estudado no item 1 deste capítulo.

Josué de Castro, em sua *Geografia da Fome* (CASTRO, 1963), foi pioneiro ao entender que a questão do aumento da produtividade/industrialização não seria a saída eficaz e única para resolver a questão da fome e da distribuição de alimentos, uma vez que não eram consideradas as condicionantes sociais. E não se referia à fome específica dos povos que definham sem o alimento, mas “da fome parcial, da chamada fome oculta, na qual, pela falta permanente de determinados elementos nutritivos, em seus regimes habituais, grupos inteiros de populações se deixam morrer lentamente de fome, apesar de comerem todos os dias.” (CASTRO, 1963, p. 22).

Para o autor

[...] Procurando investigar as causas fundamentais dessa alimentação em regra tão defeituosa e que tem pesado tão duramente na evolução econômico-social do povo, chega-se à conclusão de que elas são mais produto de fatores sócio-culturais do que de fatores de natureza geográfica [SIC] (CASTRO, 1963, p. 51).

Assim, a definição de sistema alimentar não apenas aparece para traçar um padrão, mas para se estudar a questão a partir da ideia de um modelo de desenvolvimento que influenciará, sem desvios, o estilo de sistema alimentar como

² “High Level Panel of Experts for Food Security and Nutrition (HLPE)”.

um todo.

Para entender a dieta de um determinado povo, há se estudar todo o sistema alimentar existente por trás do que se põe a olhos vistos. Isto porque, como bem delineado em palestra proferida pelo professor e pesquisador Carlos Augusto Monteiro, em uma sociedade com multiplicidade de padrões de alimentação, há também variados sistemas alimentares (MONTEIRO, 2017).

Certo é que os regimes alimentares podem ser conceituados como o “modo como a cadeia alimentar interliga e transforma as diversas culturas mundiais por meio da mercantilização” e faz referência a todo vínculo com as questões políticas internas e externas do Estado, indo muito além do simples alimento (MCMICHAEL, 2016, p. 13).

E, através de uma análise histórica dos regimes alimentares, é possível tecer uma linha tênue entre desenvolvimento e comportamento político a ele relacionado.

Historicamente, a primeira definição de regime alimentar foi trazida por Harriet Friedmann em 1987, ancorada pelo cenário alimentar internacional instituído por ocasião da Segunda Guerra Mundial. Estudos apontaram ligação cíclica do período da Guerra Fria com mercados do Século XIX, em que a Grã-Bretanha exercia seu domínio na questão agrária sobre os Estados coloniais.

A análise de regime alimentar não dizia respeito somente às relações agrícolas internacionais de produção e consumo, mas também ao papel da agricultura comercial no processo de construção do Estado na era moderna (MCMICHAEL, 2016, p. 17-18).

Naquele cenário, o que se observou, como supracitado, é que o regime alimentar é a mola mantenedora da estreita conexão entre Estado e mercado sendo capaz de fazer elucidar as mais diversas questões havidas nas relações “políticas e ecológicas” do capitalismo, uma vez que todos os regimes carregarão em si, algo ou muito, dos regimes que sucederam (MCMICHAEL, 2016, p. 20).

O primeiro regime alimentar foi registrado na Grã-Bretanha nos anos de 1870/1930. Através desse modelo, a produção tropical era remetida para a Europa, aqui incluídos, também, os grãos primários e indispensáveis da agricultura, além da pecuária proveniente dos Estados coloniais. Todos, via de regra, eram destinados à subsistência dos estratos da sociedade industrial em ascensão (MCMICHAEL, 2016,

p. 18).

Nos anos seguintes, os Estados Unidos da América tomam as rédeas do regime alimentar, e entre 1950 a 1970 despontam como liderança no setor. Isso porque, em razão da Guerra Fria, o que excedia à sua produção agrícola era encaminhado para subsidiar trabalhadores de nações de Terceiro Mundo, como um verdadeiro “programa de apoio a alimentos de baixo custo”, sistema que figurava como uma garantia ao Estado Nortista de que haveria lealdade política na luta contra o comunismo. Na ocasião, com a finalidade de brevar a insatisfação camponesa e aumentar as atividades no campo, fora instituída verdadeira Revolução Verde (reforma agrária) e, concomitantemente

[...] o agronegócio esmerava-se em criar vínculos transnacionais entre setores agrícolas nacionais, que se subdividiam em uma série de agriculturas especializadas ligadas por cadeias de suprimento global (como o complexo transnacional de proteína animal que ligava grãos/carboidratos, soja/proteína e confinamento). Em outras palavras, enquanto o modelo nacional de desenvolvimento econômico enquadrava a política de descolonização, uma “nova divisão internacional do trabalho” na agricultura surgia em torno de complexos transnacionais de *commodity* (Raynoilds *et al.*, 1993) [...] (MCMICHAEL, 2016, p. 19).

O chamado “terceiro regime alimentar corporativo” despontou entre 1980/2000, e deu visibilidade a países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, incrementando a cadeia de proteína animal na rota de abastecimento mundial. Com especial destaque para a participação de Brasil e China, houve verdadeira “revolução de mercado” que intensificou a crise da agricultura industrial. É que a classificação estabelecida na ocasião passou a diferenciar produtos de qualidade e produtos padronizados, com o objetivo de alcançar povos de classes diversas, criando verdadeiro “*dumping* de excedentes”, principalmente para os países do hemisfério norte com o advento das normas liberatórias a partir da OMC. Tal cenário significou verdadeira exclusão dos agricultores que não produziam em grande escala, com aumento considerável da pobreza no campo, o que oportunizou movimentos de revolta global de “agricultores, pescadores, criadores de animais e trabalhadores sem terra” que buscavam resguardar seus direitos através de segurança alimentar e ecológica (MCMICHAEL, 2016, p. 19).

Com a descolonização no início do século XX e o surgimento de um modelo de governança neoliberal, o “regime alimentar do capital” passou a estar sujeito às condições mercadológicas, com verdadeira “mercantilização do abastecimento

alimentar” (MCMICHAEL, 2016, p. 21). Houve clara mudança da figura do Estado nas relações do novo regime instituído, já que passou a ter maior importância política nas negociações, deixando de ser principal meio de acesso aos bens de consumo, passando a figurar mais ativamente na regulação do mercado para garantir ao seu povo condições dignas e justas de acesso aos produtos oferecidos pelo mercado.

Também nesse momento os movimentos sociais despontam fortemente travando lutas com a indústria a fim de que sejam garantidas regras para o abastecimento de alimentos com respeito aos anseios do povo e não apenas ao deleite do empresariado. Aqui não se tratava de destacar a existência de um vencedor, mas uma pactuação entre sociedade civil, governo e mercado para determinar as condições regentes do abastecimento alimentar.

Conclui-se, portanto, que diferentes sistemas alimentares decorrem de diferentes estilos de desenvolvimento. Ou seja, se uma determinada economia se manifesta com tendências de abertura ao mercado (desregulamentado), seu modelo alimentar caminhará nessa linha. Ao passo que, se a economia se posiciona com atenção à ideia de um Estado fortalecido, com inclusão produtiva de atores diversos, com maior espaço para canais democráticos (por exemplo, conselhos municipais, estaduais ou conferências nacionais) ou, ainda, que permita maior participação da agricultura familiar, por certo que o sistema alimentar terá maior capacidade de regulação.

Como vimos, a industrialização é tida como fonte importante para o desenvolvimento das nações. E o segmento industrial de alimentos está cada vez mais intimamente ligado à economia, seja porque gera emprego e renda, seja porque faz parte do PIB (Produto Interno Bruto) e tem representantes no Congresso Nacional. Isso significa que apresenta forte influência de poder econômico, por ter a aptidão necessária não apenas para intervir na economia e na regulação normativa, mas, dada sua importância e grandiosidade, por ser capaz de operar inúmeras mudanças no sistema alimentar.

Tal influência da indústria alimentar na economia e nos sistemas alimentares se enquadra no conceito de poder econômico de SOUZA (2017, p. 236) que, em suas lições, aduz tratar-se de expressar uma forma de poder denominada natureza política, pois atua na busca pelo atendimento dos interesses econômicos do mercado e, assim, precisa estar inserida no meio político para alcançar seus fins:

O poder econômico exprime, antes de tudo, uma concepção de “natureza política, pois que representa uma das manifestações de poder. Simbolizando uma forma de “domínio” no relacionamento entre pessoas ou entidades da mais diversa natureza, envolve, ao mesmo tempo, o aspecto jurídico que estabelece o regime dessas “relações”. “Direitos” e “obrigações” a elas estão presentes na mais variada gama, indo da imposição e do domínio absoluto até os relacionamentos mais democráticos e igualitários.

Em sua conotação político-econômica, porém, o poder oferece aspectos da maior importância para o Direito Econômico. Essa disciplina, realmente, pretende destacar-lhe o sentido “político”, em termos de “dominação” na luta por interesses econômicos. Na sociedade organizada de nossos dias, após toda uma evolução multimilenar em torno de tais interesses e o aperfeiçoamento das instituições políticas e jurídicas que lhe dizem respeito, o Direito Econômico preocupa-se em determinar-lhe as regras que corrijam as distorções elaboradas durante o longo período de sua consolidação (SOUZA, 2017, p. 236).

O mesmo autor destaca, também, que o poder econômico se relaciona com poder político nas práxis já que aos governantes é atribuído o dever de delinear as normas e regras que se tornarão leis e que passarão a vigorar no mercado. E, ainda, que a necessidade por conquistar tais objetivos de natureza econômica, dentro do cenário político, faz surgir, até mesmo, partidos políticos conectados com determinada ideologia, ainda que esta não seja benéfica para o crescimento econômico:

Deve ser levado em conta o “Poder Político” ao ser posta em prática a política econômica, visto que aos políticos cabe a decisão entre as variadas orientações possíveis que lhe são oferecidas pelas “normas” a partir das “regras”, quando da sua transformação em “lei”. Os autores de trabalhos sobre Política Econômica falam até mesmo de um “Mercado Político” que cuida da escolha dos indivíduos e das ideias que irão formar os “Partidos Políticos”, passando a oferecer ao público destinatário da lei a orientação político-econômica por eles preferida, embora possa não ser economicamente mais recomendável (SOUZA, 2017, p. 236).

Continua dizendo que, no caso analisado, o poder é a “capacidade de agir, de atuar” seja na situação real, seja na que possui potencial de atuação, “qualquer delas está intimamente ligada à capacidade do sujeito em efetivá-la”. E se estamos diante de uma atividade econômica, o potencial de efetivação de uma regra ou medida se traduz em poder econômico (SOUZA, 2017, p. 237).

O ramo industrial alimentar, como afirmamos, tem enorme poder de atuação e de efetivação, na medida em que, como mencionado anteriormente, tem forte expressão no PIB nacional, fomenta a circulação de renda pela criação de postos de trabalho, movimenta a economia e a regulação normativa, e, com isso, tem forte apelo junto aos governantes.

Mas em que pese essa participação ativa no jogo político, é certo que o

setor não se desenvolve tão somente em razão dos investimentos inferidos pelo poder público. Como destaca Armando Barros de Castro, os próprios consumidores têm determinado o crescimento do setor alimentício (CASTRO, 1977, p. 71) ou, na maioria das vezes, o cenário internacional global de consumo vem influenciando nos padrões adotados pela população.

A industrialização do setor agroalimentar surgiu no pós-guerra com a necessidade de dar cumprimento ao artigo XXV, 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos indiscutível ao versar o direito de todos a alimentação e ao bem-estar (ONU, 1948). O que antes as famílias cultivavam para depois consumir, passou a fazer parte do quadro produtivo das indústrias, ocasionando profunda transformação no ambiente alimentar (ARNAIZ, 2005, p. 147).

[...] a comida é hoje um grande negócio, em torno do qual se movem cifras arquimilionárias, orientadas para o incremento da produtividade agrícola, a ampliação do lucro, a intensificação da exploração marítima, a oferta dos pratos manufaturados ou de diferentes tipos de restaurantes (ARNAIZ, 2005, p. 148).

Vê-se, então, que a comida se tornou um negócio extremamente lucrativo e o poder da indústria acabou por influenciar um estilo de vida que, hoje, é questionado em termos de segurança alimentar. Isso porque, se observa que a busca por desenvolvimento através da industrialização do segmento alimentar pode ter colocado em risco a própria saúde do consumidor, que não sabe o que come, além de frequentemente consumir fórmulas e outros aditivos de origem duvidosa.

De um lado, há o temor de recorrer aos produtos processados industrialmente e, de outro, a necessidade ou a comodidade de usá-los. Certamente dispomos de muita comida, mas a qual preço? O benefício da abundância alimentar é menos óbvio quando se duvida da qualidade dos alimentos produzidos e também quando os alimentos se convertem em possíveis provedores de doenças e de riscos de diversos alcances (ARNAIZ, 2005, p. 153).

Não se está afirmando que as indústrias alimentares não geram desenvolvimento. Pelo contrário, elas são grandes responsáveis pela circulação econômica dos países. Entretanto, a forma como vem sendo explorada essa atividade, coloca em xeque a segurança alimentar, eis que, se por um lado o objetivo se concentra no desenvolvimento através da industrialização, por outro não estão sendo analisados os riscos que tal desenvolvimento industrial pode resultar na

experiência do consumidor.

Variadas pesquisas foram e ainda serão publicadas dando conta de que existem inúmeras patologias decorrentes dos produtos utilizados pelas indústrias na fabricação de produtos comestíveis, o que desconsidera a segurança alimentar. Ou seja, a pretexto de diminuir o tempo no preparo das refeições para o consumidor, a indústria alimentícia coloca no mercado produtos prontos ou semipreparados que, a despeito de terem permissão para consumo humano, podem trazer inúmeros malefícios para a saúde de quem os ingere:

Assim, o termo 'segurança alimentar' refere-se também ao conjunto de alimentos livres dos riscos para a saúde (food safety), riscos que podem relacionar-se com as intoxicações químicas ou microbiológicas a longo prazo; com as conseqüências e o uso de novas tecnologias aplicadas à produção e à transformação alimentar; ou também com as patologias provocadas pela príon (proteína responsável pela Encefalopatia Espongiforme Bovina - EEB). O recurso de engordamento artificial das aves e do gado, os pesticidas nos campos de cultivo, os antibióticos e hormônios, os aditivos químicos e ingredientes adicionados, as técnicas de transformações complexas fazem questionar a produção industrial, a qualidade e a segurança do que é oferecido maciçamente. Esses produtos novos, não facilmente identificáveis, trazem a manipulação industrial e são denominados de objetos comestíveis não-identificados, segundo Fischler (1995) (ARNAIZ, 2005, p. 152).

Aqui atingimos um embaraço quanto ao tema abordado no presente trabalho, uma vez que a industrialização, quando verificada a partir do ponto de vista do setor alimentício, tem gerado a ideia de custos sociais significativos, pois, com os avanços tecnológicos e a ampliação da produção e do acesso aos ultraprocessados, vêm sendo percebidas uma série de doenças crônicas não transmissíveis que recaem sobre o Estado através de organismos como o Sistema Único de Saúde – SUS.

Se as grandes empresas possuidoras de capital majoritário ao redor do mundo têm comandos ilimitados para formar e influenciar hábitos alimentares da população, esta, por sua vez, não possui estatura de poder para combater ou resistir aos estímulos das transformações do ambiente (de sadio para obesogênico) em que está inserida, razão pela qual nas últimas décadas os números de obesidade/sobrepeso e das doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) vêm aumentando progressivamente.

Com o vasto crescimento das doenças crônicas não transmissíveis, o Estado se vê sobrecarregado, seja do ponto de vista previdenciário, seja da perspectiva de busca pelos serviços públicos de saúde.

Essa ideia de custos sociais se insere no quadro capitalista contemporâneo e é identificada por aquelas externalidades negativas advindas das atividades de natureza econômica que interferirão diretamente na vida e no bem-estar da população, mas que, em regra, não são contabilizadas pelo setor empresarial (NEVES, 2011, p. 57-59).

A ideia de custos sociais será abordada adiante com maior esmero. Contudo, por ora, é necessário observar que atualmente as orientações para alimentação adequada e saudável perpassam a ideia de diminuição no consumo de alimentos ultraprocessados. E, se o desenvolvimento do Estado depende da industrialização, como minimizar os efeitos decorrentes desse imbróglio? Ou seja, como atuar de forma a garantir o desenvolvimento, sem, contudo, majorar os lucros percebidos pelas empresas em detrimento do bem-estar da população, que diretamente será afetada com o consumo de produtos que a longo prazo afetarão sua saúde e, conseqüentemente, recorrerão ao Sistema Único de Saúde com maior frequência, aumentando os gastos do Estado com essa pauta?

Certo é que nem toda atividade industrial tem por objetivo produzir alimentos ultraprocessados, razão porque plenamente possível afirmar que nem toda atividade industrial/comercial tem externalidades negativas ou custos sociais elevados. Veja-se, por exemplo, casos de empresas que têm como finalidade o empacotamento do arroz ou do feijão, mas que não se atém à elaboração de um produto comestível (que não pode ser considerado alimento) e, portanto, não atingirá negativamente a vida presente ou futura do cidadão. O impacto dessa atividade decerto trará para seus proprietários o lucro esperado do mercado sem, contudo, impactar negativamente a vida do consumidor final, sociedade, e sem onerar ainda mais as despesas estatais.

Para isso, tem sido vista como saída possível, a implementação de regulação mercadológica, por exemplo, com os regimes de taxaço de produtos alimentícios, por se mostrar medida eficiente na capacidade de influenciar e modificar os hábitos de consumo alimentar dos cidadãos.

Ou seja, a regulação se apresenta uma forma de resistência aos padrões impostos pelo mercado, e o Estado, nos casos envolvendo os hábitos alimentares, acaba por funcionar como principal mediador da atuação das grandes potências econômicas, ingerindo (ou pelo menos tentando ingerir) não apenas nos padrões de consumo, mas também no estilo/qualidade de vida e saúde dos consumidores.

2.3 A regulação como instrumento de mediação da complexa relação entre desenvolvimento e sistema alimentar (custos sociais)

Como afirmado, a industrialização da alimentação como meio de efetivação do atual modelo desenvolvimentista vem desencadeando para a população uma série de doenças crônicas não transmissíveis em razão dos novos hábitos de consumo alimentar.

Isso porque, na medida em que o hodierno sistema alimentar vem sendo ditado pelas grandes corporações, detentoras do poder de influência sobre as escolhas dos povos, são crescentes as implicações daí decorrentes, fazendo-se extremamente necessária a atuação estatal para evitar o avanço dos custos sociais que lhe recaem.

São chamados custos sociais aqueles ligados à produção de determinada atividade econômica que impactarão a vida do consumidor final ou da sociedade em sua integralidade. Ou seja, com a simples existência da fabricação de um produto, uma empresa pode gerar diversos custos sociais que não serão suportados por ela, que detém os lucros da atividade econômica, mas sim pelo Estado ou pela coletividade.

Como bem delineado por Vitor Neves, os custos sociais “devem ser entendidos como violações de direitos sociais básicos” sendo verdadeiramente “o reverso desses direitos” (NEVES, 2011, p. 60). Isso porque, no atual modelo capitalista em que inserido o mundo, é fácil perceber que as empresas, em sua grande maioria, não são obrigadas a considerar os custos sociais decorrentes de suas atividades quando se propõem a iniciar seu funcionamento, o que se traduz em verdadeira “economia de custos não pagos” ditada por Neves:

[...] Estes custos cobrem um amplo espectro de deseconomias ambientais e sociais, incluindo aspectos tão diversos e heterogêneos como a poluição ambiental; o esgotamento dos recursos renováveis; o congestionamento urbano; a deterioração das condições de trabalho, acidentes de trabalho e doenças profissionais; os efeitos nocivos das mudanças tecnológicas, a instabilidade econômica e o desemprego; ou, como tem vindo a acontecer com particular pungência no decurso da presente crise, o sacrifício do bem-estar das pessoas ditado pelos ritmos, interesses e exigências da engrenagem econômica [...] (NEVES, 2011, p. 60).

O mesmo autor esclarece que a discussão acerca dos custos sociais passa, de modo incontestado por “discutir o papel do mercado (na teoria e na realidade

das nossas economias)”. Se de um lado temos os benefícios dos negócios para o desenvolvimento econômico, de outro vemos os danos causados à sociedade e ao Estado, sem que se perceba qualquer discussão ou sopesamento se os ganhos sociais serão maiores do que as perdas decorrentes da atuação empresarial (NEVES, 2011, p. 63-64).

Os custos sociais tornam hialinas, então, as chamadas externalidades negativas, ou seja, as consequências extras decorrentes da atividade industrial/empresarial que será percebida diretamente na vida dos cidadãos e também na receita do Estado.

Segundo Emília Salgado Soares, as primeiras ações geradoras de externalidades negativas foram notadas com a Revolução Industrial, momento de surgimento das primeiras máquinas à vapor. Na ocasião, pouco se pensava sobre os impactos decorrentes do progresso na saúde dos seres humanos ou mesmo nos danos ambientais, o que hoje pode ser notado pela incontestável ação danosa do efeito estufa, pelo elevado grau de poluição do ar e das águas nas últimas décadas, ou, ainda, por notar que os sinais “de esgotamento dos recursos do planeta são cada vez mais frequentes nos meios de comunicação em massa” (SOARES, 1999, p. 4-5).

Portanto, verifica-se que, em busca de desenvolvimento, agitou-se uma desenfreada busca pelo crescimento econômico a qualquer preço, fazendo surgir a imperiosa necessidade de se tentar uma reversão do quadro através de um novo modelo de crescimento sob um sistema de desenvolvimento sustentável.

O cenário não se modifica quando analisado sob a perspectiva da alimentação, uma vez que, como supracitado, as externalidades negativas e os custos sociais também aparecem quando falamos do atual modelo que estimula o excessivo consumo de bebidas adoçadas, comidas com excesso de açúcar, sódio e gorduras em sua composição ou, ainda, pelo simples abuso na quantidade de agrotóxicos impregnados nos alimentos ditos *in natura*.

E não se trata apenas de analisar a questão sob a perspectiva de danos causados pelo negócio privado, mas de abordar o dilema do Estado figurando como financiador ou incentivador de produtores que, através de seus nichos de mercado, colocarão à venda alimentos que prejudicarão o consumidor final e a própria receita do país.

Ao conceder, por exemplo, isenção de impostos a determinado segmento do ramo de produção alimentícia que gera custos sociais pelo uso de agrotóxicos, o

Governo Federal auxilia no aumento dos números de casos de pessoas impactadas em sua saúde em decorrência da atividade nociva, seja pelos trabalhadores expostos aos efeitos maléficos dos agrotóxicos, seja pelos moradores que cercam as propriedades que cultivam esses alimentos, seja dos compradores e consumidores destes, sobrecarregando em cadeia a máquina estatal:

[...] A política de subsídios contribuiu para o uso indiscriminado dos agrotóxicos, que passaram a ser utilizados tanto agricultores de maior porte como também por produtores familiares compelidos a adquirir esse “pacote tecnológico”, de uma forma passiva e sistematicamente descontrolada. Como resultado, observa-se um grande desrespeito às prescrições técnicas posteriormente desenvolvidas – como o receituário agrônomo - e práticas agrícolas que geram grande carga de exposição aos agrotóxicos por parte de agricultores, trabalhadores rurais e a população como um todo, seja a que mora próxima das áreas onde ocorre a pulverização, seja as que consomem água e alimentos contaminados [...] (PORTO, 2016, p. 14).

O mesmo autor ainda destaca:

Os problemas de saúde associados são inúmeros afetando desde os sistemas respiratório, cardiovascular, neurológico, assim como efeitos cutâneos, oftalmológicos e gastrointestinais, além de um número crescente de tipos de cânceres que se encontram associados à exposição e consumo de agrotóxicos. O Ministério da Saúde estima que mais de quatro centenas de milhares de pessoas estão contaminadas por agrotóxicos cada ano, com cerca de quatro mil mortes, tanto para intoxicação aguda como a crônica. Ambos os casos tendem a ser subestimados ou tornados invisíveis na discussão pública por várias razões. Por exemplo, muitos casos de mortes por intoxicação aguda são suicídios, mas há muitas evidências de que diversos agrotóxicos são neurotóxicos e intensificam casos de depressão e suicídio. Da mesma forma existem evidências que a exposição crônica a inúmeros agrotóxicos pode gerar câncer. Mas, como sua etiologia é complexa e multifatorial, muitos casos de câncer acabam não sendo associados à exposição aos agrotóxicos. Atualmente muitas regiões rurais do Brasil, como no Estado do Ceará (nordeste), já tem mais casos de câncer do que em áreas urbanas, e uma hipótese central é o uso intensivo de agrotóxicos (ABRASCO, 2015 *apud* PORTO, 2016, p. 16).

Assim, vêm sendo veiculadas soluções alternativas para o caso dos custos sociais, uma vez que a desenfreada busca por crescimento econômico vem aumentando sobremaneira as externalidades negativas decorrentes da atividade industrial de alimentos.

A OMS estima que mais de 70% das mortes e 60% das doenças em todo o globo terrestre tenham causa nas DCNTs, principalmente em razão das escolhas dos indivíduos inseridos em um ambiente alimentar impróprio ou danoso. Tal situação está intimamente ligada às atividades industriais, uma vez que as empresas de

alimentos processados ou ultraprocessados expande-se de maneira vertiginosa e, atualmente, 10 (dez) transnacionais movimentam 1 (um) bilhão de dólares ao dia com a produção e venda desses produtos. Tal situação tende a se agravar, pois com o atual padrão alimentar, como afirma Monteiro (2017), se vê que a aquisição de um alimento induz ao consumo de outro em virtude de sua hiperpalatabilidade.

Por todos esses motivos, surge como opção para conter a curva de crescimento das doenças crônicas não transmissíveis e consequente diminuição dos custos sociais, a necessidade de se estabelecer sérias decisões políticas de enfrentamento e prevenção que fixem mecanismos tributários de controle estatal, o que vem sendo pleiteado, nacional e internacionalmente, por organizações do terceiro setor.

Através desse cenário de intervenção estatal, as externalidades negativas geradas com a produção são incluídas no preço final da mercadoria e repassadas ao consumidor não como forma de aumentar o lucro dos empresários, uma vez que o excedente será condensado como tributos, mas como forma de se desestimular o consumo e, ainda, de reinvestir os valores havidos pelo Estado no próprio cidadão/usuário-pagador.

Fazendo uma análise dos casos de poluição ambiental, Porto é claro ao afirmar que tanto as medidas de inclusão das externalidades negativas, quanto as políticas de incentivo a produtores que não causavam danos ao meio ambiente, se mostraram eficazes nos locais em que foram aplicadas:

Em sociedades de mercado a existência de políticas e medidas, de um lado, de controle e fiscalização como, de outro, de incentivo econômico aos agricultores para que internalizem os custos tende a reduzir o processo social e econômico de produção de externalidades negativas, favorecendo mudanças relacionadas tanto ao controle como à redução ou mesmo eliminação do uso de agrotóxicos através da agricultura orgânica e/ou agroecológica. Por outro lado, os países onde tais medidas não são implementadas tendem a se transformar em “paraísos da poluição” (“*pollution paradise*”), com a desregulação favorecendo interesses econômicos que socializam os custos dos impactos ambientais e de saúde da poluição e geram as externalidades negativas (PORTO, 2016, p. 19).

O mesmo autor ainda afirma que o desestímulo ao uso de agrotóxicos em nosso país se mostra como fator crucial para fortalecimento da agricultura familiar e agroecológico, sob pena de se colocar em risco o futuro da nação:

Diante do atual quadro de crise política e institucional por que passa o país,

é extremamente preocupante que o Brasil, ao invés de reverter a atual tendência ao consumo crescente de agrotóxicos, possa, pelo contrário, reforçar as bases estruturais que o permitiram se tornar um “paraíso da poluição” no âmbito da atividade agrícola e produção de alimentos. Nesse cenário, urge realizar esforços para que as políticas públicas que vinham estimulando a produção e o consumo de alimentos saudáveis por meio de uma agricultura familiar e agroecológica possam continuar e se expandir no futuro. As atuais ameaças de retrocessos, caso não sejam revertidas, poderão colocar o país na contra mão histórica do planeta num momento em que se agrava a crise ecológica e social (PORTO, 2016, p. 22-23).

Por outro lado, há se frisar que nem sempre é possível internalizar no preço do produto os malefícios por ele gerados. Isso em razão da impossibilidade, na maioria dos casos, de se apurar numericamente as externalidades negativas:

A internalização das externalidades nem sempre é possível. Como nos lembra Mishan (1976), nem todos os efeitos externos têm condições de serem internalizados no mecanismo de preços. Algumas deseconomias externas (externalidades negativas) são de difícil medição, e quando mensuráveis podem apresentar uma incidência tão dispersa, sendo a obtenção dos dados praticamente impossível. Isto ocorre porque os indivíduos não têm muito bem definidos seus direitos de propriedade, principalmente em alguns casos de bens públicos, como, por exemplo, o ar e a água (SOARES, 1999, p. 16-17).

Analisando o que até agora se estudou neste trabalho, podemos perceber que o sistema alimentar está completamente interligado com o desenvolvimento, na medida em que as indústrias alimentícias têm se expandido e se mostram como principal polo de produção e crescimento dos países.

Em que pese a mencionada existência dos custos sociais decorrentes desse ramo da atividade empresarial, é certo que os governantes veem nesse segmento uma importante possibilidade de desenvolvimento das nações. Entretanto, esse posicionamento mostra-se deveras controverso ante às externalidades negativas decorrentes das atividades econômicas que geram, principalmente, elevado índice de doenças crônicas não transmissíveis, restando a indagação de que não se sabe, de fato, se há desenvolvimento para países que não ocupam suas agendas para garantir bem-estar aos seus cidadãos.

Se percebe que a regulação aparece como principal instrumento das relações de desenvolvimento do sistema alimentar. Ou seja, como o sistema alimentar é essa relação de produção, circulação e consumo de alimentos, e o desenvolvimento está relacionado com o sistema alimentar, na medida em que os dois são interdependentes, o direito, de certa forma, ao estabelecer instituições, normas e

institutos, vai mediar essa relação. Seja no uso de agrotóxicos, nas propriedades, na regulação do trabalho, no impacto da circulação (circuitos longos e curtos de produção). Toda a ideia de alimentação saudável e desenvolvimento será moldada por essa regulação determinada pelo Direito.

Assim, o direito é fundamental na análise do panorama em estudo, pois é ele que estabelece instituições básicas, como propriedade, contratos que darão ensejo às questões relacionadas ao sistema alimentar; é também responsável por criar incentivos e políticas de crédito, além de analisar a existência, em menor ou maior escala, dos custos sociais.

Ora, se uma indústria gera poluição ou usa agrotóxicos de maneira irregular, gera custos sociais importantes para a saúde e o bem-estar da população, seja nos arredores da fonte da produção, seja no momento do consumo final, razão pela qual o direito deve entrar, no mínimo, para mitigar os danosos efeitos dessas externalidades negativas.

Do mesmo modo, se tem custos sociais gerados pela relação trabalhista, também o direito será o instrumento necessário para regular e mitigar esses custos. Como exemplo, a discussão que vem sendo travada em razão da diminuição dos incentivos fiscais concedidos às indústrias de bebidas artificialmente adoçadas situadas na Zona Franca de Manaus com o Decreto 9.394, publicado por ocasião da greve nacional dos caminhoneiros em 31 de maio de 2018 (BRASIL, 2018).

O discurso do segmento industrial para dar cabo do decreto presidencial se fundamentou, entre outras bases argumentativas, nos impactos causados aos empregos da região caso as empresas lá localizadas perdessem seus incentivos e precisassem fechar suas portas. Também aqui o direito será instrumento aplicável, seja para manutenção das garantias dos trabalhadores, seja para análise das possibilidades econômicas a serem implementadas na região para que em caso de necessidade de substituição do foco industrial, haja realocação dos empregados em outras atividades que não causem perdas e prejuízos à população do entorno.

O direito se envolve com a questão alimentar na medida em que, a partir da constatação de que uma atividade industrial gera externalidades negativas para a saúde do cidadão, será ele o responsável por atenuar os efeitos dessa questão.

Como veremos nesse trabalho, essa função mediadora do direito no sistema alimentar e no desenvolvimento do país será observada de variadas formas. O direito poderá, portanto, atuar como incentivador de algumas atividades, mas, por

outro lado, também será o instrumento necessário para regular, proibir ou reduzir os custos sociais de outras.

A partir desse ponto, delimitada a atuação do direito no tema abordado no presente trabalho, necessário entender os conceitos que fundamentam a imperiosa necessidade de se resguardar os bens comuns do povo, que perpassam as ideias de Direito Humano à Alimentação Adequada e à Justiça e Segurança Alimentar.

2.4 Direito Humano à Alimentação Adequada, Justiça e Segurança Alimentar

Com previsão no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), bem assim no art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (BRASIL, 1992) e no art. 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o direito humano à alimentação adequada (DHAA) se traduz na importância de resguardar a população da fome e da má-nutrição, mas também, complementarmente, de cuidar para que a mesma tenha direito à alimentação adequada.

Essa díade perspectiva reflete o real núcleo fundamental do direito humano à alimentação adequada, cuja finalidade jurídica é embasar e dar legitimidade não apenas à elaboração, mas também ao monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional – SAN.

Entretanto, há se observar a existência de duas lógicas que se distinguem e até mesmo se contrapõem quando abordamos o direito humano à alimentação. É que de um lado a retórica utopista assegura a universalização, enquanto do outro lado, quase que oposto, aparece um sistema alimentar hegemônico que apresenta o alimento como mera mercadoria sujeita às regras de oferta e procura. Portanto, presente é a dicotomia existente entre a importância da comida como bem comum ou simples mercadoria igual às demais.

É possível afirmar que deve haver prioridade na preservação do núcleo essencial do direito fundamental, pois em se tratando de ponto indispensável, ainda que seja necessário desenvolver outro princípio, o intérprete da norma não pode desprezar a essência da mesma (ALEXY, 2015).

Uma teoria crítica do direito humano à alimentação deve ser capaz de pensar a fundamentação desse direito a partir de uma visão relacional (em que há um conjunto de interações entre os principais atores envolvidos), contextualizada (onde

haja busca pela compreensão dos interesses subjacentes aos sujeitos e suas estratégias) e assimétrica (os atores dispoem de recursos econômicos e políticos diferentes). Essa lógica não deve partir, portanto, de critérios abstratos.

Assim, pode-se concluir que a teoria crítica do direito humano à alimentação reconhece que a positivação do direito não se mostra apenas como um dado, mas parte de uma categoria que pode ser formulada e reformulada entre os diferentes atores sociais.

Contudo, necessário estabelecer definição de justiça alimentar que não apenas figurará em estudos científicos para a tentativa de retomada do controle alimentar pela população, mas que passará a atuar eficazmente na economia e nas políticas públicas garantidoras do real e operativo direito humano à alimentação adequada.

A compreensão do direito humano à alimentação passa, nesse sentido, pelo que hoje vem sendo tratado como justiça alimentar em seu termo “*food justice*”. Isso porque, se observa que embora a sociedade se interesse por assuntos alimentares e deles queira participar cada vez mais, ainda prevalece a ausência de justiça social no sistema alimentar, eis que ou impera a fome, ou sobressalta a obesidade, principalmente nas comunidades que apresentam menor renda *per capita* (ALLEN, 2008, p. 157), razão pela qual conclui-se que falta às sociedades, principalmente às mais carentes de recursos financeiros, um ajuste do mínimo para a subsistência.

Ou seja, enquanto alguns segmentos sociais se destacam em busca de uma soberania alimentar ou de uma estrutura que os alimente saudavelmente, outros ainda duelam para que os ideais básicos de justiça alimentar sejam inseridos no seio das comunidades. Daí se extrai verdadeira desigualdade estrutural em contraposição ao princípio ideal de justiça alimentar (CADIEUX; SLOCUM, 2015, p. 2).

Na medida em que a justiça alimentar passa diretamente pelas questões relacionadas ao acesso a alimentos de qualidade, somente através de distribuição econômica adequada será possível a disponibilização de tais elementos básicos.

Por outro lado, na medida em que têm como principal objetivo proporcionar igualdade e controle estatal ao sistema alimentar, o que se observa no cenário global é uma confusão entre os princípios de justiça alimentar e soberania alimentar.

É que, segundo a literatura específica sobre a questão, justiça alimentar se traduz em “uma transformação do sistema alimentar atual, incluindo, mas não se

limitando a, eliminar disparidades e iniquidades”³. Por outro lado, a soberania alimentar seria definida como “o direito dos povos e governos de escolher a forma como os alimentos são produzidos e consumidos, a fim de respeitar nossos meios de subsistência, bem como as políticas que apoiam essa escolha”⁴ (CADIEUX; SLOCUM, 2015, p. 3).

Ou seja, ambas as ideias priorizam a já citada agenda regulatória sobre os modos de produção e sobre as formas de consumo por aquelas pessoas que foram consideradas marginalizadas pelos principais regimes agroalimentares. Trata-se, então, de verdadeiro somatório das forças público-políticas objetivando alcançar a verdadeira justiça alimentar que não se trata, pois, de um regime único, mas passa por garantir aos indivíduos menor dependência de matéria-prima produzida e fornecida pelo capital, assegurando-lhes redes e ambientes que protejam saúde e bem-estar através de alimentos saudáveis e de qualidade.

A justiça alimentar, como raciocínio amplo, pode até mesmo ser associada com o empoderamento das minorias, que têm sido estimuladas a buscar o desenvolvimento de suas competências direcionadas à produção e ao comércio, de modo que sejam capazes de liderar a distribuição de alimentos para suas comunidades (CADIEUX; SLOCUM, 2015, p. 5).

Pela análise do sistema alimentar global, visualizamos que o mesmo funciona como verdadeiro impeditivo para a prática de justiça, dando espaço para a insegurança alimentar. E, se por um lado se verifica que a insegurança alimentar tem início na distribuição desigual de recursos e de relações desiguais de poder, talvez seja necessário que se estabeleçam mecanismos efetivos de produção e distribuição de alimentos, com estímulo a políticas públicas que estabeleçam novos subsídios e políticas de crédito capazes de encorajar a desconcentração das riquezas e compartilhamento de poder aos pequenos e médios produtores.

Há se avaliar, ainda, que o conceito popular de justiça alimentar (*food justice*), tem sido utilizado por movimentos e organizações para ações relacionadas a alimentação geral com foco no que o consumidor deseja ter acesso, tais como preventivas de obesidade, incentivo ao consumo de orgânicos e de produtores locais

³ “a transformation of the current food system, including but not limited to eliminating disparities and inequities”.

⁴ “the right of peoples and governments to choose the way food is produced and consumed in order to respect our livelihoods, as well as the policies that support this choice”.

etc. (CADIEUX; SLOCUM, 2015, p. 8), e não ao seu real significado para as nações.

Com o atual cenário de abertura de mercados, em que impera a livre-iniciativa e o poder da indústria na determinação do sistema alimentar em vigor é que se faz preciso que a justiça seja verificada na prática cotidiana dos indivíduos, sob pena de não ter qualquer valia para a vida dos mesmos.

A sublime definição de justiça/*food justice*, como é almejada, é um processo que envolve inúmeras perspectivas e passa pelas experiências particulares de cada indivíduo, que avalia e age sobre relações e consequências desiguais de poder (CADIEUX; SLOCUM, 2015, p. 12).

Assim, possível perceber que a justiça alimentar estará presente e apta a modificar as relações do direito humano à alimentação adequada quando as minorias relegadas pelo sistema capitalista estiverem empoderadas da necessidade de se modificar o atual regime alimentar em que estão inseridas, a fim de que seja possível estimular os pequenos modos de produção e comércio a servirem e distribuírem suas produções para a própria comunidade.

O papel do Estado, que será abordado e estudado em profundidade no próximo capítulo, por essa perspectiva, vai além de apenas atuar na regulação de mercado, cabendo a ele, também, promover políticas que possibilitem distribuição equitativa de recursos, incentivando produtores locais e regionais através de incentivos fiscais, subsídios e políticas de crédito diferenciadas, entre outros, o que se apresenta como alternativa para o avanço na real aplicação do conceito e para alcançar a verdadeira segurança alimentar.

A dimensão da justiça alimentar tem conotação de analisar as assimetrias e desigualdades do sistema econômico alimentar. Mostra-se, assim, mais como um conceito que parte dessas injustiças concretas e menos como um conceito de filosofia política que pura e simplesmente estabelece princípios gerais e abstratos de justiça.

Definir justiça alimentar é definir um conceito chave, que tenta voltar as atenções para o sistema alimentar que, em suas múltiplas variáveis, como visto ao longo deste capítulo, consegue provocar mundialmente diferentes tipos de desigualdades de gênero, raça, economia etc.

Se assim o é, as já mencionadas DCNTs (hipertensão arterial, diabetes, cânceres, respiratórias) que assolam o cenário global em razão da epidemia de sobrepeso e obesidade, caminham totalmente de encontro ao conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada e aos preceitos de justiça alimentar, razão pela

qual as medidas de combate e prevenção são imperiosas.

Como veremos a seguir, diversas medidas de intervenção estatal vêm sendo defendidas para que sejam delineados novos ambientes alimentares que favoreçam não apenas a correta escolha pelo indivíduo, mas também a diminuição do consumo dos bens que lhes causam danos à saúde.

Assim é que, a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil aparece como principal instrumento político garantidor do Sistema Alimentar, tendo como premissa norteadora efetivar a conexão do sistema alimentar com a saúde, a nutrição, o meio ambiente e a sociedade (OPAS/OMS, 2017, p. 12).

A lei instituidora do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN – 11.346/2006), determinou em seu artigo 3º que fossem assegurados a todos o acesso a alimentos em quantidade suficiente e com qualidade necessária para resguardar práticas alimentares que promovam a saúde e que preservem a diversidade cultural, econômica, social e ambiental (BRASIL, 2006).

Para aplicação do ideal pretendido pela supracitada legislação, necessário haver reduzida desigualdade social, pois esta faz com que os gastos com alimentação dominem parcela considerável da população assalariada, o que dificulta o acesso aos elementos indispensáveis para o sustento. Ou seja, em um cenário econômico em que a maioria das famílias não possuem remuneração adequada, não haveria, no mesmo passo, acesso à comida, e, portanto, maior seria a desnutrição ou a fome e a falta de garantia de condições de segurança alimentar e nutricional propostas e determinadas pela SAN (MALUF; REIS, 2013).

Para Maluf e Reis (2013) a alimentação deve ser analisada como algo complexo que não depende apenas de saciar a fome, mas de garantir o prazer de comer com qualidade, uma vez que o ato de se alimentar representa verdadeira praxe cultural que reflete o comportamento de um povo.

Caminhando nesse sentido, além da lei 11.346/2006 supracitada, também o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014a) formulado pelo Ministério da Saúde, é claro ao versar a importância da alimentação em seu sentido amplo, assim compreendidas as relações ambientais, sociais, econômicas, trabalhistas e culturais.

E, para que o indivíduo esteja apto a fazer melhores escolhas alimentares, mostra-se indispensável a criação de um meio em que regras venham criar hábitos novos e positivos. Ou seja, trata-se de um estudo aprofundado sob a ótica da trílice

atuação do Estado de Direito, da democracia e do sistema alimentar (INSTITUTO REAJA, 2017)⁵.

Assim, o que se vislumbra é que, como anteriormente mencionado, o Estado está sendo convocado a atuar para solucionar uma crise com o mercado, aqui se percebendo a hialina ligação entre sistema alimentar e desenvolvimento já descrita. Ou seja, se por um lado ao Estado cabe resguardar e estimular seu desenvolvimento, por outro temos que a demanda de industrialização do setor alimentício vem influenciando no consumo e na cultura alimentar de seu povo, talvez de forma negativa e prejudicial aos cofres do próprio poder público.

Alternativas à pressão da indústria de alimentos vêm surgindo, como no caso da NOVA⁶ classificação constante do Guia Alimentar para a população brasileira que demonstrou a necessidade de se estudar e analisar de que forma o consumo excessivo de produtos ultraprocessados, pode impactar na qualidade da dieta e também nos casos de obesidade/sobrepeso e DCNTs na população brasileira (BRASIL, 2014a).

Segundo Monteiro *et al.* (2016, p. 29-30):

[...] Em países ricos com tradições culinárias menos acentuadas, como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Austrália, produtos prontos para consumo já são hegemônicos na alimentação. Em outros países de alta renda e, de modo geral nos países de média e baixa renda, a substituição de alimentos minimamente processados e preparações culinárias por produtos prontos para consumo é crescente. Essas mudanças no padrão alimentar da população têm sido acompanhadas de correspondentes e intensos aumentos na prevalência de obesidade, de diabetes e de várias outras enfermidades crônicas relacionadas à alimentação. [...] A classificação NOVA já foi aplicada em diversos países com diferentes finalidades. Aplicações até o momento incluem a descrição de mudanças ao longo do tempo na fatia do consumo alimentar nacional relativa a produtos ultraprocessados, análises do impacto do consumo desses produtos sobre a qualidade nutricional da dieta e o risco de enfermidades crônicas, o desenvolvimento de guias alimentares e a orientação de sistemas de avaliação do perfil nutricional de produtos alimentícios. Baseado nessas aplicações e em dúvidas e comentários formulados por usuários, sucessivas revisões da classificação foram feitas e listas progressivamente mais detalhadas de alimentos e produtos pertencentes a cada grupo foram desenvolvidas (3-7). Em seguida, apresentamos a atualização mais recente da classificação NOVA e um resumo de suas aplicações e dos resultados que foram obtidos até o presente [...].

⁵ Um dos principais polos de pesquisa científica nessa área no Brasil encontra-se na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com relevantes contribuições para o segmento advindas do grupo de estudos e pesquisas REAJA, coordenado pelo Prof. Leonardo Corrêa, que é membro do corpo docente do Mestrado Acadêmico em Direito e Inovação, da linha de pesquisa “Direito, Argumentação e Inovação.

⁶ NOVA é o nome da classificação.

Além disso, como já citado e como será esmiuçado neste trabalho, as formas de intervenção estatal (nas formas de regimes de extra tributação de produtos alimentícios, rotulagem e/ou regulação mercadológica, entre outras) são apontadas como importantíssimas por se mostrarem, sob a ótica de regimes alimentares, fortes influenciadores dos hábitos alimentares e de consumo, sendo fundamental a participação da sociedade, através de seus representantes, na criação de mecanismos eficazes de controle estatal, como método de resistência aos padrões que vêm sendo impostos pelo atual modelo desenvolvimentista, o que será analisado no próximo item.

Examinaremos nesse estudo que não há um modelo concreto para atuação do direito nesse segmento. A regulação se mostra necessária para fazer o sistema econômico caminhar, seja qual for o modelo instituído, mas também é necessária para estabelecer limites ao processo de acumulação de capital em algum momento, a fim de não sobrecarregar o bem comum.

Assim, partindo do ponto de que desenvolvimento e sistema alimentar são faces interdependentes, bem assim, tendo o direito essa função mediadora entre os dois, por se tratar de instituições criadas pela política e normatizadas pelo sistema jurídico a ponto de darem forma a essa relação, a partir do próximo capítulo estudaremos quais as formas de interação entre estado e mercado que irão constituir essa relação de sistema alimentar, desenvolvimento e poder público.

Por ora, devemos destacar que a indústria sempre foi fundamental para o desenvolvimento e a indústria de alimentos, dada sua importância, sempre contribuiu como importante ator nessa vertente desenvolvimentista. Contudo, quando falamos sobre DHAA por uma visão mais global que considera não apenas o conceito de justiça e soberania, mas também os princípios contidos no Guia Alimentar brasileiro, essa nova leitura de Direito à Alimentação lança novos olhares sobre o real papel da indústria de alimentos e da regulação mercadológica. É que sob a perspectiva do Guia, tal regulação nasce com o objetivo de minimizar os custos sociais, bem como atuando na garantia de alimentação adequada.

Repise-se que não se questiona a livre iniciativa e concorrência, princípios fundamentais de qualquer país democrático. A regulação que será estudada adiante poderá, eventualmente, sobrecarregar os tributos de um produto para desestimular o consumo ou, até mesmo, proibir um item produzido pela indústria alimentar. Mas esse caminho somente deve ser seguido quando assim o interesse público sobressaltar ao

privado.

A regulação aqui analisada se justifica por garantir uma visão mais ampla do DHAA com a verdadeira justiça alimentar, pois, se no passado se percebia a indústria de alimentos como fundamental para o desenvolvimento nacional, hoje se observa que o alto consumo de alimentos ultraprocessados inviabiliza o direito humano à alimentação.

Isso porque, como nos ensina Monteiro, sob a perspectiva de concorrência alimentar, o indivíduo irá optar entre alimentos que lhe estão disponíveis, ou seja, ou ele comerá o *nugget* ou o frango, mas os dois não possuem as mesmas informações nutricionais. Enquanto um tem baixíssimo valor nutricional e produtos adicionados, outro se refere a um alimento mais puro e com bons nutrientes para o organismo (MONTEIRO, 2017).

Todas as atividades industriais têm custos sociais decorrentes. Contudo, enquanto uma apresenta externalidades inerentes à sua existência, outras apresentam danos posteriores à saúde do cidadão. Assim, pode-se dizer que, em última análise, a existência da segunda viola a própria ideia de desenvolvimento, pois, salvo concepção estrita de desenvolvimento como sinônimo de industrialismo, se forem considerados os elementos de bem-estar, saúde e preservação da qualidade de vida do indivíduo, faz-se imprescindível um reposicionamento da indústria pelo Estado através das medidas que analisaremos no próximo capítulo.

3 DIREITO ECONÔMICO E OS MODELOS DE INTERVENÇÃO APLICÁVEIS AO SISTEMA ALIMENTAR

Como demonstrado no item anterior, os setores da indústria alimentar não são homogêneos nos custos e benefícios sociais. Há aqueles que geram maiores benefícios com a sua atividade, mas também há outros em que as externalidades negativas são superiores às benesses por eles produzidas.

E o cenário traçado repercute neste capítulo, no qual serão estudadas as possíveis hipóteses de intervenção do Estado na economia. O Direito Econômico é chamado ao presente estudo a fim de que seja possível entender as razões pelas quais a indústria alimentar, que antes era vista como fundamental na promoção do DHAA, acabou por se tornar violadora desse direito fundamental, a ponto de ensejar a necessidade de se buscar medidas interventivas para extinguir, ou minimizar, as externalidades negativas.

Ou seja, o Direito Econômico é responsável por tratar juridicamente a política econômica, levando em consideração a ideia de que, para que se promova o desenvolvimento, não podemos entender esse fenômeno como mero sinônimo de industrialismo, pois se assim feito, são desconsiderados os custos sociais gerados pela indústria alimentar. A política econômica de caráter intervencionista, ou não, será adotada de acordo com o momento constitucional em que inserida e com os atores envolvidos na questão, razão pela qual passamos a estudar o Estado Interventor.

3.1 Histórico do Estado Interventor

As hipóteses de regulação do mercado pelo Estado têm suas raízes históricas na necessidade de estabilizar o processo de expansão e acumulação da produção capitalista.

Há muito se discute as possíveis hipóteses dessa intervenção pelo Estado, sendo que a produção industrial desde seus primórdios gera a ideia de que ao mercado compete a função de estabelecer suas próprias regras, uma vez que o consumidor teria o poder de escolha. Essa temática será, então, analisada no presente item, a fim de caminhar sobre a história para entender a atualidade em nossa sociedade.

Com o racionalismo econômico, a ocidentalização surgida com a

Renascença (Século XVI), e a consequente abertura para o “capitalismo comercial, industrial e financeiro a caracterizar a civilização moderna, notadamente a partir da Revolução Industrial, nos primórdios do século XIX”, houve surgimento do modelo intervencionista:

O intervencionismo estatal atingiu o auge na era mercantilista, após a supressão das corporações de artes e ofícios da Idade Média. Na era mercantilista surgiram os primeiros monopólios do Estado. A produção, nessa fase, conforme observação de *Hugon*, era voltada para os interesses supremos do Estado Absoluto. A relação entre ela e o bem-estar individual cedia espaço à expansão monopolista do Estado, presente na indústria da cerâmica, dos cristais, da porcelana e da navegação, com a concentração em categorias nobres minoritárias, o protecionismo no comércio mundial e a voracidade fiscal. Estado rico e povo pobre [...] (GASTALDI, 2003, p. 432).

Se à época, como observa Clark, a convicção prevalente perpassava a ideia de que uma nação forte e produtiva era aquela capaz de entesourar-se com ouro e prata, é também naquele momento em que se constata que para a viabilização desse ideal social, não apenas se mostrava inexistente o poder do consumidor perante o mercado, mas também a ideia de que este não se sustentaria por si só – era necessária a adoção de planos governamentais que colocassem em prática medidas econômicas capazes de regular a economia:

A intervenção do Estado no domínio econômico não é recente na história da humanidade. No mercantilismo, o Estado já atuava na esfera econômica quando definia os comandos para importação e exportação, estabelecia impostos para as atividades produtivas internas, exercia poder de polícia e organizava o mundo do trabalho. Nesse modelo econômico, defendia-se a ideia de que uma nação, para ser poderosa, rica e próspera, deveria acumular metais preciosos, mais exatamente ouro e prata. (CLARK, 2001, p. 17-18).

Ou seja, é na era mercantilista que “os primeiros monopólios estatais” despontam no cenário econômico para garantia da supremacia do Estado Absolutista e controle sobre a propriedade privada do mercado. O objetivo era claro e caminhava no sentido de que a riqueza deveria ser direcionada ao Estado (GASTALDI, 2003, p. 431).

A história da economia global se baseou na intervenção do Estado, que centralizava o poder e intervinha em todas as atividades comerciais e artesanais privadas. Seja pela adoção de mão-de-obra escrava, seja controlando a economia rural, era o Estado responsável por delinear o caminhar do mercado (GASTALDI, 2003, p. 431).

Embora sob o argumento de proteção da soberania, o modelo beneficiava alguns setores da sociedade privilegiados pelo sistema, o que ficou evidenciado na história da França momentos antes da Revolução Francesa, em que, de acordo com Huberman (2010, p. 117-118), estimativas dão conta de que a classe camponesa, com as demasiadas e injustificadas taxas e impostos, tinham cerca de 80% de seus rendimentos destinados à nobreza, e apenas os 20% restantes eram destinados à subsistência da família camponesa. A realeza, por sua vez, nenhuma retribuição lhes dava, pelo contrário, gastava sem medidas em regalias para si e seus aliados.

Estava posto o cenário da época: camponeses possuidores de terras, mas sem liberdade para delas usufruir como bem entendessem, estavam insatisfeitos e buscando uma solução. A saída por eles encontrada fora livrar-se do Estado a fim de que, uma vez livres da dependência deste, pudessem conquistar mais terras aumentando suas riquezas. Para alcançarem o fim almejado, uniram-se à jovem classe média e prepararam terreno para a Revolução Francesa:

Foi a classe média, a burguesia, que provocou a Revolução Francesa, e que mais lucrou com ela. A burguesia provocou a Revolução porque tinha de fazê-lo. Se não derrubasse seus opressores, teria sido por eles esmagada. Estava na mesma situação do pinto dentro do ovo que chega a um tamanho em que tem de romper a casca ou morrer. Para a crescente burguesia, os regulamentos, restrições e contenções do comércio e indústria, a concessão de monopólios e privilégios a um pequeno grupo, os obstáculos ao progresso criados pelas obsoletas e retrógradas corporações, a distribuição desigual dos impostos continuamente aumentados, a existência de leis antigas e a aprovação de novas sem que a burguesia fosse ouvida, o grande enxame de funcionários governamentais bisbilhoteiros e o crescente volume da dívida governamental – toda essa sociedade feudal decadente e corrupta era a casca que devia ser rompida. Não desejando ser asfixiada até morrer penosamente, a classe média burguesa que surgiu tratou de fazer com que a casca se rompesse (HUBERMAN, 2010, p. 117-118).

Ou seja, a burguesia, insatisfeita com as amarras políticas impostas sobre o mercado pelo “Estado mercantilista regulador absolutista”, no período seguinte à Revolução Industrial propõe um novo modelo de organização política denominado Estado liberal, que seria regido sob os ideais de “liberdade, igualdade e fraternidade”, de modo a estimular a “liberdade de iniciativa e concorrência, juntamente com a primazia da propriedade privada e da garantia dos direitos individuais do homem”. A Revolução Francesa atribuía ao Estado tão somente as funções puramente políticas, de justiça e de poder de polícia, deixando ao mercado a tarefa de se autorregular (CLARK, 2001, p. 19-20).

Na concepção liberal, as leis naturais, absolutas e universais, advindas da razão humana e da natureza, regeriam o processo econômico. As necessidades dos homens, em face da escassez de recursos, ditariam o comportamento do mercado, estabelecendo o que, como e para quem produzir, bem como os preços dos bens e serviços, a distribuição das riquezas e o consumo. Por essas leis naturais, de oferta e procura, mecanismo racional e regulador da economia, o mercado estaria em equilíbrio, tendo como “soberano” o “consumidor”, e ainda solucionaria as questões sociais (CLARK, 2001, p. 20).

O grito de liberdade, igualdade e fraternidade foi a voz popular na época, mas os verdadeiros beneficiários das medidas advindas da revolução foram os burgueses, que no curso da revolta do povo amealharam ainda mais riquezas e terras e conseguiram estabelecer novas regras que somente beneficiavam a si e às suas propriedades. Estava definitivamente lançado ao mundo o livre mercado “um sistema social diferente, baseado na livre troca de mercadorias com o objetivo primordial de obter lucro [...]. A esse sistema chamamos – capitalismo.” (HUBERMAN, 2010, p. 122).

Como destaca Huberman, não era para o povo a destinação do Código Napoleônico, mas para uma classe minoritária e privilegiada:

O exame do Código Napoleônico deixa isso bem claro. Destinava-se evidentemente a proteger a propriedade – não a feudal, mas a burguesa. O código tem cerca de 2.000 artigos, dos quais apenas 7 tratam do trabalho e cerca de 800 da propriedade privada. Os sindicatos e as greves eram proibidos, mas as associações de empregados permitidas. Numa disputa judicial sobre salários, o código determina que o depoimento do patrão, e não do empregado, é que deve ser levado em conta. O código foi feito pela burguesia e para a burguesia: foi feito pelos donos da propriedade para a proteção da propriedade (HUBERMAN, 2010, p. 120).

O modelo não se sustentou por longo período. O que parecia uma solução de oposição ao anterior protecionismo de mercado em âmbito mundial, logo se tornou pesadelo para a classe trabalhadora que passou a registrar jornadas desumanas, trabalho infantil, péssimas condições de trabalho e poucas, ou nenhuma, garantia de emprego:

Mas o Estado Liberal, emanado da Revolução Francesa e da filosofia dos enciclopedistas do século XVIII, na crista do livre-cambismo e do racionalismo econômico a suceder o protecionismo industrial das grandes potências colonialistas, também pecou por seus excessos e erros. A supremacia dos grandes conglomerados industriais, comerciais e financeiros, induzida pela ânsia incontida de lucros, distanciou o Capital do Trabalho, reduzindo as grandes massas assalariadas a uma situação de perversa espoliação. Era comum, no século XIX, a jornada de trabalho de 10, 12 e até 14 horas, e o

trabalho infantil, sem quaisquer garantias de férias anuais, remuneração condigna e velhice com aposentadoria (GASTALDI, 2003, p. 432).

O Estado liberal idealizado pela Revolução Francesa, resultou na transferência de poder físico e de arrecadação tributária dos monarcas, para a classe burguesa. Ou seja, o que antes era de domínio monárquico, passou a ser monopolizado pela burguesia que impunha suas exigências às classes menos favorecidas, principalmente, os trabalhadores. A burguesia tinha, enfim, não apenas poder de mercado, mas também poder político “no sentido institucional”, pois finalmente assumiu “o controle do Estado” (GRAU, 2010, p. 14-15).

Na verdade, para acumular capital, a burguesia explorou as massas a fim de retirar da terra o maior lucro possível. E os trabalhadores, expulsos da terra pelos burgueses, foram enviados para o setor fabril, onde estavam submetidos a jornadas sub-humanas em degradantes condições de trabalho. Com o fim do trabalho puramente manual e na terra, “começou a existir a classe trabalhadora, sem propriedades, que com a acumulação do capital torna-se essencial ao capitalismo industrial” (HUBERMAN, 2010, p. 132-133).

Através da união dos trabalhadores, foi possível a essa classe tomar conhecimento de que as leis não lhes abarcavam e para que fossem salvaguardados pelo Estado em alguma proporção (possuindo direitos e capacidade de lutar pelo cumprimento destes), o caminho seria a conquista do direito ao voto e do direito de ser votado. O sufrágio tornou-se a luta da classe e a formação em sindicatos a grande resposta dos trabalhadores aos exploradores de sua mão-de-obra (HUBERMAN, 2010, p. 151-152).

O grande questionamento histórico tornava a repetir-se, pairando sobre o dever ou não de o Estado regular a vida econômica, ali incluídos o preço do trigo, os salários pagos aos trabalhadores etc. (HUBERMAN, 2010, p. 157). Isso porque, pelos ideais liberais prevalentes à época, apenas as partes envolvidas na relação mercantil (comerciantes, produtores, fornecedores e consumidores) teriam capacidade de condução e regulação de mercado (CLARK, 2001, p. 19).

Durante esse período, com a prevalência dos ideais liberais, “o intervencionismo estatal era admitido em condições excepcionais”, como nos casos de evidente desinteresse ou, ainda, omissão do particular, momento em que cabia ao Estado a atuação no domínio econômico:

Na concepção liberal, as leis naturais, absolutas e universais, advindas da razão humana e da natureza, regeriam o processo econômico. As necessidades dos homens, em face da escassez de recursos, ditariam o comportamento do mercado, estabelecendo o que, como e para quem produzir, bem como os preços dos bens e serviços, a distribuição das riquezas e o consumo. Por essas leis naturais, de oferta e procura, mecanismo racional e regulador da economia, o mercado estaria em equilíbrio, tendo como “soberano” o “consumidor”, e ainda solucionaria as questões sociais (CLARK, 2001, p. 20).

Contudo, diante das fragilidades e desigualdades registradas no sistema liberal no século XIX, não foi possível sua manutenção nos anos posteriores, e já na transição para o século XX a história registra o declínio do modelo. É que o modelo liberal se mostrou insustentável por si só, e as crises pelas quais passou geraram a necessidade de atuação do Estado não apenas para garantia da população, que por vezes era usada apenas como pretexto, mas para proteção do próprio mercado, que jamais permaneceu estável como sua proposta inicial.

Assim é que, sob os ideais de Marx e Engels, surgem novas formas de intervenção na economia propondo a atuação do Estado como garantidor de uma sociedade “mais justa, solidária e humanista” (CORRÊA, 2019, p. 81). Ou seja, houve a necessidade de uma reformulação do capitalismo, a fim de que o Estado passasse a funcionar não apenas como fomentador da economia, mas também ampliasse seu papel protetor da sociedade, reorganizando a estrutura política para o povo:

Ao longo do século XIX, entretanto, as instabilidades e mazelas de um progresso econômico contraditório, desequilibrado e injusto resultaria em novos movimentos, sociais, políticos e intelectuais, que impugnavam a concepção naturalista da economia. De um lado, o projeto intelectual e político de Marx e Engels revelam a pretensão de reorientação do processo de constituição de um novo sujeito histórico. Na visão marxista, a organização de uma nova ordem societária dependeria da emergência do proletariado como o novo ator político e econômico. Do outro lado, as evidentes tensões entre a perversidade dos efeitos sociais de uma “ordem natural do mercado” e os princípios humanistas do Evangelho resultaram em um reposicionamento político da Igreja Católica por meio da Doutrina Social da Igreja. As Encíclicas Papais – em especial a *Rerum Novarum* de Leão XIII de 1891 – ressaltam a importância da efetiva ação do Estado para a concretização de uma organização social mais justa, solidária e humanista. O século XX representou uma fase de forte inflexão do modo de organização da sociedade capitalista [...] (CORRÊA, 2019, p. 81).

Ainda segundo Corrêa (2019, p. 81), a era é marcada pela transformação do modelo de organização do Estado, que passa a adotar novo papel institucional, além de políticas protetivas, donde decorre o nascimento de ao menos três movimentos a partir do declínio do antigo sistema liberal, quais sejam, Estado

Socialista, Estado de bem-estar social e Estado desenvolvimentista dos países do terceiro mundo:

De fato, o mundo ocidental revelou-se extremamente apto a se reinventar a partir de novas instituições e modelos de engenharia estatais. Em um breve resumo, poder-se-ia afirmar que uma das principais características dessa nova fase do capitalismo foi a reconfiguração institucional do Estado como planejador/indutor da economia, bem como a criação de redes de proteção social e mecanismos redistributivos do excedente econômico. Esquemáticamente, no período entre guerras, destacam-se três grandes modelos redistributivos que rompem com o antigo modelo de Estado Liberal: a) Estado Socialista; b) Estado bem-estar social; c) Estado desenvolvimentista dos países terceiro-mundistas (CORRÊA, 2019, p. 81).

O Autor destaca que apesar das diferenças ideológicas entre os três modelos, o tronco comum fundava-se na concepção de que o mercado, atuando livremente, não possuía capacidade de distribuir eficazmente as riquezas e caberia ao Estado garantir uma repartição equânime:

A despeito das inúmeras especificidades e diversidades político-ideológicas, os modelos listados acima possuem em comum a ideia de que o livre mercado não se constituía como o espaço de coordenação mais apto e eficiente de redistribuição de riqueza do excedente social e, nesse sentido, o Estado possuiria um papel – ainda que transitório, como no caso do Estado Socialista – de garantir mecanismos de repartição e concreção da justiça econômica (CORRÊA, 2019, p. 81).

O Estado Socialista surge com a Revolução Russa no ano de 1917 e com a constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e possuía uma vertente mais radical em termos de redistribuição de riquezas como meio para impugnação ao modelo liberal. Por esse sistema, a ideia era dar fim ao antigo projeto de uma burguesia empoderada, com o conseqüente fim da estratificação e das classes, e, posteriormente, o estabelecimento de planos econômicos (CORRÊA, 2019, p. 81).

Em que pese não tenha sido plenamente difundido, destaca Corrêa (2019, p. 82), o plano soviético conseguiu reestruturar sua política interna, reposicionando-se perante a esfera mundial:

A experiência soviética da planificação econômica resultou em uma rápida e radical alteração das estruturas de produção do país, pois em apenas três décadas, a URSS transformou-se de uma economia agrária e não diversificada em um país com uma complexa base industrial e militar, a ponto de se tornar uma das principais peças do xadrez da geopolítica do século XX (CORRÊA, 2019, p. 82).

O Estado do bem-estar social, ou *Welfare State*, que se posicionou como segundo modelo redistributivo, diferencia-se do soviético porque sua intenção era a de promover “uma ampla diversidade de modelos e trajetórias de organização estatal e societária” a fim de que, além de possibilitar uma ampla estrutura de atendimento às questões sociais, fosse possível incluir a estabilização e o crescimento econômico na ordem estatal, unindo e atendendo a todas as classes e estamentos (CORRÊA, 2019, p. 82).

Por sua vez, com forte aplicação em países terceiro-mundistas, o terceiro movimento redistributivo surge com o nome de Estado desenvolvimentista e projeta-se junto à América Latina e África Continental, adequando-se à “uma contextualização histórica e uma reflexão em termos geopolíticos” (CORRÊA, 2019, p. 82).

No século XX, então, substitui-se a figura do liberalismo, que deixa ao mercado sua autorregulação, para dar lugar a um modelo que coloca o Estado em um novo patamar de atuação econômica, passando a exercer forte papel intervencionista:

No que se refere ao Direito Econômico, a partir do século XX, a doutrina absorve, em grande parte, as influências desse novo arranjo institucional distributivo. Assim, a “ordem econômica liberal” teria sido substituída por um novo modelo de constitucionalização da economia, na qual o papel do Estado altera-se de mero garantidor para um efetivo regulador e executor de atividades econômicas. Trata-se de uma “ordem econômica intervencionista”. Neste novo modelo, admite-se um maior grau de intervenção estatal na economia (seja como regulador ou Estado-empresário) e a introdução de fins e objetivos sociais a serem perseguidos pelo Estado e sociedade: função social da propriedade, diminuição das desigualdades regionais, pleno emprego. Em sua estrutura, o modo de organização da produção/consumo continuaria essencialmente liberal-burguês, porém, com algumas atenuações e ganhos sociais. Seriam exemplos dessa nova fase do constitucionalismo jus-econômico as Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988 (CORRÊA, 2019, p. 83).

O modelo intervencionista representou “uma alternativa salvadora para o modelo econômico liberal, que é instável e inseguro” e isso se deu porque as continuadas crises do liberalismo geravam instabilidades em nível global, que ao menor sinal de tempestades, resultavam em desempregos, empresas falidas, revoltas políticas. Assim, a intervenção foi apontada como principal mecanismo de proteção à própria subsistência “do modelo capitalista” (CLARK, 2001, p. 23).

[...] a idéia de "intervenção" tem como pressuposta a concepção da existência de uma cisão entre Estado e sociedade civil. Então, ao "intervir", o Estado entraria em campo que não é o seu, campo estranho a ele, o da sociedade civil - isto é, o mercado. Essa concepção é, porém, equivocada. Família,

sociedade civil e Estado são manifestações, que não se anulam entre si, manifestações de uma mesma realidade, a realidade do homem associando-se a outros homens (CLARK, 2001, p. 19).

Como se vê, o cenário registrado nos pós Primeira Guerra gerou a necessidade de uma “intervenção supletiva do Estado” não com a finalidade única de oferecer às nações uma reestabilização da economia, mas de “resguardar e garantir os princípios fundamentais” dos indivíduos de modo a “garantir o equilíbrio econômico e os direitos fundamentais oriundos do direito de propriedade e de sua função social” (GASTALDI, 2003, p. 436).

Com o fim da Primeira Guerra, os estadistas perceberam que pela força militar não alcançariam o desenvolvimento e a vitória sobre as outras nações, mas somente o fariam através de tecnologia industrial. Assim, o Estado deixa de ser coadjuvante nas decisões econômicas, dando início a um ciclo intervencionista, que demarcava a base para uma nova era pós-liberal (COMPARATO, 1965, p. 3).

Aqui, é preciso destacar, como supramencionado, que a Revolução Russa alavancou o crescimento da onda socialista fomentando a classe operária a exigir do Estado novos modelos constitucionais como medida para melhoria das condições em que estava inserida, já que o livre mercado vinha se locupletando à sua custa, sem qualquer observância de mínimas condições de bem-estar humano. Os primeiros exemplares de constituições sociais despontam através das Cartas Políticas Mexicana (1917) e Alemã (1919), dando início à “fase do Constitucionalismo Social” (PINHEIRO, 2006, p. 103-105).

Com as duas cartas magnas inovadoras, inicia-se um processo de adoção, pelas nações, de modelos constitucionais que amealhassem verdadeira pluralidade de valores, fato que especialmente se revela a partir da Constituição do Império Alemão, no ano de 1919 (SOUZA, 2017, p. 46).

A Constituição Mexicana, por sua vez, inova ao trazer em seu escopo a previsão de direitos de proteção à saúde, à família, à moradia, bem assim direitos fundamentais do indivíduo focando, também, na regulação das relações de trabalho e emprego estabelecendo jornada laboral, proibindo trabalho do menor, garantindo repouso semanal, proteção às gestantes, mínimo salarial, entre outras seguranças à classe operária (PINHEIRO, 2006, p. 111-112).

O caráter interventor da Constituição Mexicana também se revela enfático quando aborda, em seu texto, a possibilidade de ingerência na economia quando

prevalente o interesse público:

No artigo 25, que trata sobre a intervenção do Estado no domínio econômico, afirma-se que os setores sociais e privados da economia sujeitam-se aos interesses públicos e ao uso, em benefício geral, dos recursos produtivos, devendo-se cuidar, portanto, de “su conservación y el médio ambiente” (art. 25, § 4º).

No artigo 27, por sua vez, ao serem disciplinados a reforma agrária e o modo de organização dos assentamentos, reconhece-se a necessidade de se editar medidas para “preservar y restaurar el equilibrio ecológico” e, também, para “evitar la destrucción de los elementos naturales.” (PINHEIRO, 2006, p. 113).

No mesmo passo, a Constituição de Weimar também deixou clara a mudança de perspectiva sobre as relações entre mercado e sociedade, mormente quando determinou, em seu artigo 151 que “A organização da vida econômica deverá realizar os princípios da justiça, tendo em vista assegurar a todos uma existência conforme a dignidade humana [...]” (GRAU, 2010, p. 66).

A Carta Política de Weimar surgiu clamada pelo povo no cenário pós Primeira Guerra que deixou a sociedade alemã completamente devastada, sem recursos e com pobreza deprimente. Entretanto, o texto deixava evidente não apenas a proteção às garantias individuais e do meio ambiente, mas também ao mercado, o que demonstrava o contexto em que estava inserido (PINHEIRO, 2006, p. 113).

Com a instituição dos Conselhos, a Constituição de Weimar reconheceu não apenas a necessidade de intervenção estatal em determinadas esferas, para os fins de viabilizar a fruição, por um maior número de pessoas, dos direitos fundamentais por ela previstos, mas estabeleceu, também, que os termos, as medidas e os modos com os quais essa intervenção se efetivaria deveriam contar com o apoio, o respaldo e a opinião das categorias econômicas envolvidas (PINHEIRO, 2006, p.120-121).

Ainda segundo Pinheiro (2006, p. 121):

A importância desses dois textos constitucionais, portanto, é notável, vez que dão início a uma nova fase do constitucionalismo (fase essa ainda em discussão e novamente posta em questionamento), que é a fase do constitucionalismo social.

Como bem analisado por Bercovici, foi em Weimar que pela primeira vez houve espaço no texto constitucional para tratamento da ordem econômica, com previsão de que “a vida econômica era fundada nos limites da justiça e da existência digna” (BERCOVICI, 2007, p. 458).

A disputa pelo conteúdo deste artigo mobilizou parte da doutrina publicista da época. Gerhard Anschütz, Autor do mais célebre comentário à Constituição, de 1919, entendia que o art. 151 não havia optado claramente entre o capitalismo e o socialismo, deixando esta decisão para o Parlamento. Já Heinrich Lehmann, em sua análise do art. 151 no comentário coletivo organizado por Nipperdey, dizia que o seu conteúdo significava definir os fundamentos da liberdade econômica, envolvendo discussões sobre os princípios individualistas e socialistas contidos na Constituição, bem como a questão da igualdade material.

A disputa pelo conteúdo deste artigo mobilizou parte da doutrina publicista da época. Gerhard Anschütz, Autor do mais célebre comentário à Constituição, de 1919, entendia que o art. 151 não havia optado claramente entre o capitalismo e o socialismo, deixando esta decisão para o Parlamento. Já Heinrich Lehmann, em sua análise do art. 151 no comentário coletivo organizado por Nipperdey, dizia que o seu conteúdo significava definir os fundamentos da liberdade econômica, envolvendo discussões sobre os princípios individualistas e socialistas contidos na Constituição, bem como a questão da igualdade material (BERCOVICCI, 2007, p. 458-459).

No Brasil, desde a Constituição Imperial datada de 1824 já havia a previsão de intervenção estatal, ainda que efetivamente modesta na garantia de direitos como ordem e segurança da propriedade:

A Constituição do Império, no seu art. 179, dispunha: "XXIV - Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou commercio pôde ser prohibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos cidadãos"; "XXV – Ficam abolidas as Corporações de Offícios, seus Juizes, Escrivães e Mestres"; "XXII - E garantido o Direito de Propriedade em toda sua plenitude (...)". Não deixou a nossa primeira Constituição de mencionar a intervenção, porém nos seguintes termos: "Art. 71. A Constituição reconhece, e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua Província, e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares" (GRAU, 2010, p. 17).

Ou seja, ainda que minimamente, o Estado sempre apareceu atuando na vida econômica, mas apenas a partir do século XX se verificou uma efetiva mudança no sistema de intervenção, deixando de se prestar tão somente às questões de pacificação e validação do poder, movendo-se para a tarefa de implementação de políticas públicas:

O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico. Passa por alterações, no tempo, apenas o seu modo de atuar, inicialmente voltado à constituição e à preservação do modo de produção social capitalista, posteriormente à substituição e compensação do mercado. [...] o Estado passa a perseguir o fim declarado de conduzi-lo (isto é, ao sistema) [...] tem de cumprir funções que não se pode explicar mediante a invocação das premissas da existência contínua do modo de produção, nem deduzir-se do movimento imanente do capital (GRAU, 2010, p. 17).

O advento da Crise de 1929 vem reforçar o desmonte da ideia de que ao

Estado cabe apenas observar o movimento do mercado que, em teoria, seria capaz de se manter *per se*. Segundo Comparato (1965, p. 3), com a economia, passando por grave crise junto ao crescente aumento do número de cidadãos desempregados, bem como as baixas registradas na Bolsa de Valores, o cenário possível e viável para o reestabelecimento financeiro estava na intervenção econômica, como solução para o fim do conturbado período:

Um fato de extraordinária importância na evolução da História contemporânea não tardou a dar razão a estes últimos. A crise de 1929, colhendo de improviso as economias nacionais que mal se recompunham das consequências da grande guerra, e espraiando largamente seus efeitos sobre as economias coloniais periféricas, representou o verdadeiro dobre de finados do clássico “laissez faire”. Diante da paralisia quase total dos fatores de produção – diminuição do valor do comércio internacional da ordem de 60%, baixa dos preços internos de 30%, baixa na cotação das ações em Bolsa de 75%, desemprego em massa (25% da mão-de-obra ativa nos Estados Unidos), multiplicação de insolvências – a tradicional ausência de iniciativa econômica pública não tardou a desaparecer. A posição estatal de simples árbitro do respeito às regras do jogo econômico não tinha mais razão de ser, desde o momento em que os diferentes protagonistas deixavam de jogar. A se porfiar no otimista “laissez faire”, ter-se-ia na prática um “laissez ne pas faire”. Incumbia a alguém reimpulsionar a máquina econômica paralisada, e este alguém só poderia ser o Estado (COMPARATO, 1965, p. 3).

A intervenção que em seus primórdios mercantilistas tinha como foco enriquecer o Estado à custa das classes que detinham capital, mas não poder político, nesse momento transforma-se na saída viável para socorrer empresas a fim de manter a economia e a riqueza da nação sob controle:

As constantes crises cíclicas do modelo liberal, com fases de expansão estabilidade e recessão econômica, levam empresas à falência, aumentam o desemprego, trazem insatisfações políticas, o que deixa o modelo vulnerável a transformações – como, por exemplo, para o modelo socialista. Portanto, nada melhor do que uma intervenção salvadora para manter o modelo capitalista (CLARK, 2001, p. 23).

Como destaca Souza:

Nos anos 30, já os países capitalistas liberais passaram a adotar a intervenção do Estado na atividade econômica e, mais importante, a elaborar uma legislação voltada diretamente para esse tipo de atividade (SOUZA, 2017, p. 46).

Ou seja, ao longo dos anos se observou que mesmo os países optantes da economia liberal mudaram suas perspectivas e entenderam pela necessidade de

intervenção do Estado no mercado, mormente após 1930, pois cientes que as medidas intervencionistas se apresentavam como única saída para as sequenciais crises espalhadas pelo globo.

Seguindo o padrão global, amparada pelos ideais das Cartas Políticas Mexicana e de Weimar, e sofrendo os impactos da recessão do café em decorrência da Grande Depressão, a Constituição do Brasil de 1934, trouxe a proteção ao bem-estar social focado no indivíduo e na justiça social através da intervenção do Estado no domínio econômico, fazendo com que a máxima liberal desse espaço a um novo modelo constitucional brasileiro, que preservava o mercado, mas que também garantia ao trabalhador condições dignas de emprego e sobrevivência. Embora inovador, o novo ordenamento teve curta vigência em razão do Golpe do Estado Novo (OLIVEIRA, 2011).

A Constituição de 1937, por sua vez, manteve seu viés de Estado protecionista e ampliou as possibilidades de intervenção no domínio econômico, como no caso da previsão contida no artigo 135:

Art. 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (BRASIL, 1937, art. 135).

Mais que simples intervenção, esse último ordenamento nascido do Golpe deixa clara a intenção de sobrepor as forças públicas à atividade privada que sozinha não conseguia manter seu pleno funcionamento (OLIVEIRA, 2011).

Contudo, todo o histórico que até aqui se analisou, deixa evidente que, da mesma forma como ocorrido no modelo liberal, também os novos projetos sociais intervencionistas pecaram por diminuir o papel da economia de mercado, gerando um dualismo “empresa versus Estado”. Isso porque, o sistema vinculado à economia capitalista revelava que o centro girava “ora no papel da empresa (economia de mercado), ora no Estado (capitalismo do bem-estar social)” (CORRÊA, 2019, p. 83).

Como bem destaca Clark, “O socialismo corroeu-se rapidamente”. E o projeto intervencionista, nos moldes anteriormente projetados, pereceu de vez com o fim da Guerra-Fria, a queda do Muro de Berlim e o declínio do “socialismo real”. Como

alternativa, forte segmento propôs o retorno ao “*laissez-faire*”, com a proposta de retirada do Estado da atuação econômica, deixando o mercado se autorregular em um cenário de estado mínimo, cujos pioneiros foram Margareth Thatcher e Ronald Reagan, na Inglaterra e nos Estados Unidos, respectivamente (CLARK, 2001, p. 15-16).

[...] acabaram-se as disputas de duas potências econômicas antagônicas; então, deveria apenas prevalecer a combinação, a globalização e o Estado mínimo. Privatizaram-se as empresas estatais, desregulamentou-se a economia, reduziram-se os direitos sociais, diminuíram-se os gastos estatais e os serviços públicos. A ordem era implantar freneticamente a liberdade para o poder econômico privado (CLARK, 2001, p. 16).

Estava lançado o novo modelo neoliberalista. A saída encontrada como alternativa ao já desgastado socialismo “foi a de repassar os investimentos que tivessem maior potencial de lucro à iniciativa privada”. Por essa política, “O Estado reduziu seu papel interventor, mas manteve o controle sobre o domínio econômico.” (ZANOTTA, 2005, p. 42).

No Brasil, porém, não se observou a mesma rota neoliberalista, eis que o Estado, desde a era Vargas, optou por adotar posição de fortalecimento da economia interna, fechando-se aos investimentos externos, criando e fortalecendo as empresas estatais, mormente no período da ditadura militar, em que se preconizava o crescimento do mercado nacional através de Planos Estratégicos cuja finalidade era o “planejamento da nossa economia” (GASTALDI, 2003, p. 434).

Fato é que na história política brasileira, como mencionado anteriormente, o Estado jamais deixou de interferir no sistema econômico, em menor ou maior escala, como bem ensinado por Souza:

No Brasil, os fatos não oferecem diferença. Vimos como fora a passagem do modelo ideológico-político-econômico do Império para a República. A postura liberal não excluiu o Estado de atuar economicamente. Depois, tanto na transição que se seguiu, com a Revolução de 1930, seguida pelas mudanças político-constitucionais do período anterior à Segunda Guerra Mundial, como democracia e ditadura, depois com a redemocratização do pós-guerra e o neoliberalismo, com as suas cambiantes, ora em uma ora em outra direção, configurando orientação constitucionalmente plural, o mesmo fato se repete, com variações apenas de graus de intensidade (SOUZA, 2017, p. 328).

O neoliberalismo começa a despontar em terras brasileiras após a redemocratização, momento em que a Constituição Cidadã de 1988 preserva os

direitos dos indivíduos pondo a salvo a livre iniciativa, sem deixar de fora a função interventora do Estado como meio de garantia do pleno funcionamento da política econômica nacional e reafirmando a função intervencionista de nosso ordenamento.

Dessa forma, o objetivo da “intervenção” define-se pela “ação” de “coordenar”, “regular”, “controlar”, “regulamentar” entre outros meios, pela fiscalização, incentivo e planejamento da economia, de modo a salvaguardar o “interesse geral”. Esses elementos, considerados como importantes instrumentos de Direito Econômico, constam do art. 174 da Carta brasileira de 1988 (SOUZA, 2017, p. 327).

O que se observa, então, é que o dualismo “liberal *versus* social” existiu até o final do século XX, tendo a economia liberalista em âmbito mundial se destacado com seus ideais de mercado e interesses voltados à “integração econômica das nações, a fim de viabilizar a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais”. Não raras vezes a intervenção do Estado na economia fora tida como “imprestável à nova realidade” e, de lado oposto, o Estado Social de Direito que seria a solução alternativa, também não caminhou bem em decorrência das crises e da falta de capacidade estatal de arcar com os altos custos decorrentes das despesas públicas do novo modelo. Como citado, a queda do Muro de Berlim foi o estopim para ruir com o ideal socialista e a saída fez ressurgir os defensores do Estado Mínimo “com o propósito de o Estado retirar-se do domínio econômico e social, deixando os atores econômicos privados regerem o mercado” (CLARK, 2001, p. 15).

Como se vê, o liberalismo, que jamais se mostrou forte e incontestável, assim como o socialismo, que não tardou em fracassar, foram tentativas frustradas de se estabelecer um modelo único para a economia em âmbito global. Da mesma forma, o neoliberalismo apresenta inúmeras falhas de sistema que prejudicam a sua existência. Em razão disso, até os dias atuais a temática vem sendo objeto de inúmeras discussões políticas em torno de qual é o modelo ideal a ser adotado em nível mundial, dando enfoque à Terceira Via:

Resumindo, a diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico e social vem à baila para enfrentar a crise do capitalismo atual. A opção pela nebulosa Terceira Via passa a ser uma realidade nas principais nações europeias, como Inglaterra, Alemanha, França, Itália, varrendo os neoliberais do poder político desses países (CLARK, 2001, p. 17).

A mencionada Terceira Via, formada pelos “neo-socialistas” ou “social-

democratas”, surge como necessidade de estabelecimento de um novo modelo apto a realizar mudanças estruturais na economia social. Por essa proposta, o objetivo é a “ingerência do Estado na vida econômica para expandir o emprego, incentivar o desenvolvimento sustentável e garantir os direitos sociais, assim como a revisão do processo de globalização.” (CLARK, 2001, p. 17).

Guardadas as proporções, o Estado sempre teve forte atuação na economia, mas, ao mesmo tempo, se adaptou ao cenário em que inserido, “inclusive no denominado Estado liberal, quando tal atribuição era restringida a limites extremos”. As políticas intervencionistas, em sua maioria, eram voltadas para garantia e salvaguarda do próprio modelo econômico liberal (CLARK, 2001, p. 21-22).

Ou seja, por tudo que até aqui se expos, pode-se concluir que no cenário nacional ou internacional, em que pese haja forte tendência à ampliação do livre mercado, não há economia que funcione plenamente sem a atuação do Estado que é chamado para intervir nas questões econômicas como forma de garantia da própria liberdade do mercado quando incapacitado para resolver seus dilemas e impasses sociais dele decorrentes, que deixam descobertos os direitos humanos e da natureza, indispensáveis à sobrevivência dos povos e nações.

Analisado o histórico e evolução do Estado interventor, passamos a estudar, no próximo item, as modalidades em que o Estado será convocado a intervir na economia, a fim de que seja possível analisar a aplicação das políticas econômicas nas questões relacionadas ao direito humano à alimentação adequada.

3.2 Mecanismos de intervenção/regulação do Estado na Economia

Como vimos, o liberalismo não se mostrou eficaz como medida de política econômica por não cumprir o prometido ideal de conceder liberdade e plena autonomia ao mercado. Por outro lado, mostrando-se um sistema que promove a extração do excedente da classe trabalhadora, o capitalismo estimula um considerável aumento da desigualdade entre classes. Por essas e outras razões, o Estado é chamado a intervir na iniciativa privada com a finalidade precípua de resguardar o interesse público (CENCI; BEDIN; FISHER, 2011, p. 93).

O direito econômico surge, então, para classificar os tipos de intervenção e, dessa forma, orientar as possíveis e aplicáveis modalidades de ação do poder público na economia. É que, com um sistema de mercado ineficiente e com a

hipossuficiência do cidadão no caminho de busca por seus reais interesses, a mão do Estado é a justificativa para que seja preservado o bem-estar social através da “regulação”:

As acepções do termo *regulação* referem-se às formas de organização da atividade econômica pelo Estado, tanto pela concessão de serviços públicos quanto pelo poder de polícia. Especificamente no campo econômico, diz respeito à redução da intervenção direta do Estado e à concentração econômica (BAGNOLI, 2008, p. 83).

Observe-se que a intervenção nos moldes que se apresenta sob as escoras do modelo neoliberal, não propõe ao setor privado deixar de lucrar com suas atividades, mas estabelece freios limitadores ao mercado, a fim de que seja possível manter o equilíbrio entre as relações:

A partir dessa fase, o modelo, agora neoliberal, implanta novas normas para viabilizar os fundamentos centrais da economia de mercado. O lucro não fica proibido, somente limitado a certos parâmetros; o poder econômico privado passa a ter normas de uso e abuso; a ação do Estado deve prover o crescimento econômico e minimizar as consequências sociais do modelo; direitos são garantidos às classes sociais exploradas, pelo menos nos textos legais. (...) é necessário que os poderes públicos atuem incisivamente para dilatar a empregabilidade, já que, em face da globalização, da concentração econômica e da máquina inteligente, o aumento da produção e do consumo não significa, mais, a expansão dos postos de trabalho (CLARK, 2001, p. 29-30).

Esse entendimento também é destacado por Camargo (2014), quando afirma que a regulação aparece para a defesa dos interesses sociais e não para punição do mercado:

Ora, uma das acepções mais em voga de regulação - e que será adotada neste texto - é precisamente a de um processo consistente na restrição da eleição da atividade de um sujeito, restrição esta que é mais o produto de interação e dos processos de ajuste dos interesses em conflito, decorrente, muito mais, de uma mediação do que de uma aplicação coercitiva de um comando (CAMARGO, 2014, p. 272).

Assim, várias são as hipóteses conferidas ao Estado para que possa atuar na economia de mercado “diretamente, como agente econômico, controlando e fiscalizando a atuação de entes particulares, ou ainda em parceria com a iniciativa privada.” (BAGNOLI, 2008, p. 79).

As mais conhecidas e estudadas hipóteses de intervenção delineadas pela

doutrina são a Dirigida, a Direta, a Indireta, a Autorregulação ou Regulação Consertada/Combinada. As formas de intervenção a serem praticadas pelo regime político, seguirão as diretrizes traçadas pela ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, 2017, p. 326). E, a partir do item a seguir, analisaremos essas modalidades.

3.2.1 Intervenção Dirigida ou Orientadora

A Intervenção Dirigida, primeira e mais clássica forma de intervenção do Estado no domínio econômico, se dá no formato de cima para baixo, em que há total ingerência estatal nas atividades dos particulares. Nesse sistema, “tanto a economia agrícola como a artesanal e a comercial” estarão amplamente sob o domínio do Estado (GASTALDI, 2003, p. 431).

O Estado se apresenta com força jupiteriana estabelecendo os moldes nos quais a economia se desenvolverá, assim como as sanções a serem aplicadas ao particular em caso de descumprimento às suas decisões. Ou seja, “o Estado determina, coage os particulares e os atores econômicos estatais a se comportarem de determinada maneira, sob pena de sanções. A norma proíbe ou impõe uma ação ou omissão.” (CLARK, 2001, p. 31).

Agindo sob o sistema de intervenção dirigida, o Estado se coloca em verdadeira posição de mandatário, uma vez que assume postura impositiva na determinação da organização e das diretrizes de comportamento a serem adotadas pela economia do país.

Segundo Grau, uma das normas dirigistas que mais representa o modelo é a hipótese de congelamento de preços, que delineia um padrão de comportamento a ser praticado e que interfere diretamente na economia do particular:

No caso das *normas de intervenção por direção* estamos diante de comandos imperativos, dotados de cogência, impositivos de certos comportamentos a serem necessariamente cumpridos pelos agentes que atuam no campo da *atividade econômica em sentido estrito* – inclusive pelas próprias empresas estatais que a exploram. Norma típica de *intervenção por direção* é a que instrumenta controle de preços, para tabela-los ou congelá-los (GRAU, 2010, p. 148).

Vale abrir espaço para afirmar que a Constituição Federal de 1988, vigente em nosso ordenamento, encontra-se situada na categoria de Cartas dirigentes, embora venha sendo fortemente criticada justamente por sua posição

intervencionista. É o que nos ensina Bercovicci:

As constituições dirigentes, como a nossa de 1988, vêm sendo duramente criticadas nos últimos tempos. O grande debate travado diz respeito à continuidade ou não de um modelo de desenvolvimento centrado no Estado intervencionista. Em termos jurídicos, surgem os grandes defensores da “desconstitucionalização” e da “desregulamentação”. [...] Uma das críticas mais comuns feitas à concepção de constituição dirigente é a de o texto constitucional promover de tamanha forma o dirigismo estatal que estaria pretendendo substituir o processo de decisão política (BERCOVICCI, 1999, p. 39-40).

A Intervenção Orientadora, por sua vez, ocorre quando o Estado se coloca na posição de indutor dos particulares na adoção de determinadas condutas para alcançarem determinadas finalidades. Ou seja, a figura estatal aparece como estimulador do modo de operar do setor privado, a fim de que seja seguido o caminho considerado adequado pelo poder público.

Neste caso não há uma determinação através de instrumento legal que obrigue/proíba conduta a ser adotada pelo setor privado, ou, ainda, que imponha sanção pelo descumprimento. Na verdade, são concedidos estímulos ao segmento, a fim de que, instigados, percorram os caminhos suggestionados pelo poder público. Alguns exemplos de fomentos concedidos através da intervenção orientadora podem ser os “prêmios, concessões de imóveis, isenções e incentivos tributários, avais etc.” (CLARK, 2001, p. 31).

3.2.2 Intervenção Direta, Indireta e Mista

Diz-se Intervenção Direta, a atuação do poder público como “Estado Empresário” (SOUZA, 2017, p. 330), ou seja, o Estado assume para si a função empresarial sem intermediários, participando efetivamente da atividade produtiva. Tal cenário surge quando são criadas empresas públicas, sociedades de economia mista ou, ainda, quando o poder público é incumbido da função gerencial de empresas privadas “como ocorre nos casos em que o Banco Central assume a direção de instituições financeiras privadas e públicas [não federais]”, seja para colocar suas contas nos eixos, seja para dar fim às suas atividades (SILVA, 2017, p. 282).

Isto é, o Estado, no desempenho da intervenção direta, é o responsável por criar empresas estatais que atuarão no mercado concorrendo com os agentes particulares. Essas companhias podem ser identificadas como empresas públicas e

sociedades de economia mista ou, ainda, por agências que serão responsáveis por regular e fiscalizar atividades de determinados setores. “Essa modalidade de intervenção pode ser também denominada Direito Institucional Econômico” (CLARK, 2001, p. 33).

Através da intervenção direta, portanto, o Estado não se vale de normativos intermediários para imiscuir-se na atividade econômica, mas ele próprio cria os mecanismos necessários para participar do mercado através de sua função de administrador.

Tal cenário não se vislumbra quando analisamos a Intervenção Indireta, pois, *in casu*, o Estado não aparece atuando diretamente, senão através de leis regulamentadoras que designem o *modus operandi* do mercado (SOUZA, 2017, p. 330). Por esse sistema, o poder público aparece como “um incentivador da atividade econômica entre os particulares” através de políticas econômicas próprias para cada segmento que necessite de ajustes de mercado (SILVA, 2017, p. 283).

A intervenção indireta, também chamada de Direito Regulamentar Econômico, ocorre quando o Estado age na vida econômica por intermédio de normas jurídicas (leis, medidas provisórias, decretos, portarias, circulares, resoluções, instruções normativas), advindas dos Poderes Legislativo e Executivo (CLARK, 2001, p. 33).

Já a chamada Intervenção Mista, se dá quando, ao mesmo tempo, o Estado atua como criador de políticas que regulamentam o setor econômico, como também quando exerce o papel de Estado Empresário criando ou operando empresas governamentais “que podem atuar em regime de monopólio, ou não” (CLARK, 2001, p. 33).

Como já vimos anteriormente, bem como destacado pelo mesmo autor, com a redução do tamanho do Estado trazida com o advento do modelo neoliberal, a intervenção direta vem sendo consideravelmente diminuída nas economias ao redor do globo, restando uma presença forte da intervenção indireta, que ainda se mostra o modo mais eficaz de ingerência do Estado na economia privada. No Brasil, por exemplo, em que pese tenham aumentado as privatizações, ao mesmo tempo foram criados mecanismos de regulamentação econômica através de norma legal ou, ainda, por meio de agências que fiscalizam e aplicam as determinações emanadas pelo poder público (CLARK, 2001, p. 33).

3.2.3 Regulação, Regulamentação e Autorregulação

Falar de Regulação é fazer referência a uma modalidade de atuação indireta do Estado, pois este, através de determinada conduta, estará intervindo no cenário econômico na condição de fiscalizador ou de criador de normas que irão reger determinada situação de mercado. Não se trata de direcionamento intenso como abordado na intervenção decorrente do Estado de Bem-Estar social, como também não se apresenta como atuação direta na qualidade de Estado-Empresário. Aqui, o que vemos é o poder público presente como verdadeiro condutor da economia:

De certo modo, a Regulação afasta-se da forma densamente intervencionista do Estado de Bem-Estar, ou das atuações diretas do Estado-Empresário. Orienta-se no sentido do absentismo, sem jamais atingi-lo completamente, sob pena de negar a sua existência, por ser, ela própria, uma forma de “ação” do Estado. Afirma-se, para a área em que a livre iniciativa, pela ação privada, ou a livre concorrência em geral, não consegue atender ao “interesse público”. Essa satisfação passa a ser atribuída, sob o regime de “Regulação”, aos “serviços públicos”, ou aos “particulares quando ao serviço do público”. O tratamento jurídico da “regulação”, portanto, há de ser considerado fundamentalmente em termos de “graduação” da ação do Estado, ou seja, da sua presença no domínio econômico, do modo de conduzir a política econômica (SOUZA, 2017, p. 331-332).

Como bem explica Camargo (2014), a função reguladora do Estado aparece como modalidade viável e apta a dissolver deturpações decorrentes da livre iniciativa conferida ao mercado, resguardando a universalidade de acesso aos serviços decorrentes das políticas públicas que regem a ordem nacional:

A função de regulação é típica de materialização de políticas públicas. Com efeito, através dela se pretende estabelecer uma ponderação de interesses aparentemente conflitantes, de tal sorte que situações que se mostrem aptas a comprometer um desequilíbrio entre os agentes *status* econômicos e os usuários ou consumidores, isto é, situações em que as medidas aptas a assegurarem lucro mais elevado possam comprometer o acesso universal ao serviço público, ainda que concedido, ou em que a justa remuneração do capital se possa ver comprometida, o que se tem, efetivamente, é o exercício de uma das funções *do Estado* no domínio econômico, que é a de corrigir as distorções do mercado. E, portanto, o exercício da função do Estado enquanto agente regulador, prevista no art. 174 da Constituição Federal. As entidades que são encarregadas do exercício desta atividade não apenas exercem funções de fiscalização como ainda editam atos normativos para o efeito de conferir maior exequibilidade a situações postas em leis-quadro. Nem o Tribunal de Contas nem o Ministério Público são dotados desta competência normativa. Tampouco as entidades administrativas voltadas para o exercício de atividades jurisdicionais. Mas as entidades da administração direta e indireta destinadas à materialização de políticas públicas o são, sem sombra de dúvidas (CAMARGO, 2014, p. 281-282).

Por outro lado, quando o assunto é Regulamentação, a atuação estatal não será apenas indireta, mas também poderá se dar diretamente, nos casos em que estiver traçando o “dever/ser para a política econômica”, ou seja, o caminho obrigatório a ser seguido no cenário financeiro nacional (CLARK, 2001, p. 47).

A diferenciação Regulação *versus* Regulamentação se mostra necessária quando analisamos o cenário econômico sob o ponto de vista da dupla “Desregulamentação” e “Autorregulação”.

A chamada Desregulamentação tem sido hodiernamente designada como uma nova modalidade de intervenção estatal, sendo a própria Regulação por parte do poder público. E, em que pese o Estado não venha atuando efetivamente na atividade econômica em alguns casos de desregulamentação, não equivale dizer que perdeu seu poder de fazê-lo, mas que apenas reduziu suas hipóteses de intervenção passando para a chamada regulação (moderadora). Ou seja, ao adotar a postura de desregulamentação, “o Estado reduz a intervenção direta, sobretudo via empresa pública e sociedade de economia mista, e mantém a intervenção indireta” que será então a simples regulação (CLARK, 2001, p. 46).

A Autorregulação, por sua vez, remonta ao capitalismo liberal, já vastamente analisado neste trabalho. Sob esta ótica, o mercado estabelece suas próprias regras e normas e, sem intervenção estatal, determina os caminhos a serem seguidos. Contudo, a maior crítica que se faz a esse modelo é que, de fato, não há se falar em capitalismo sem a presença do Estado atuante no cenário econômico, pois uma conjuntura de autorregulação do mercado, significaria o fim do próprio modelo, que seria consumido pela ganância e tirania do “poder econômico privado” (CLARK, 2001, p. 48).

3.2.4 Regulação Concertada, Combinada e Contratual

Visto como o menos autoritário modelo de regulação, a intervenção Combinada se dá quando particular e Estado, em parceria, se juntam para estabelecer uma regulação para determinado setor.

Por esta visão, é possível que vários setores sociais (empresários, trabalhadores, entidades de classe, liberais etc), unam-se para, a partir da troca de informações, dados e experiências, estabelecerem as diretrizes que guiarão as políticas econômicas que envolvem seu campo de atuação. Aqui é possível, até

mesmo, que o Estado transfira todo seu poder regulador para o particular, que ficará responsável por estabelecer as regras a serem aplicadas a um segmento específico (CLARK, 2001, p. 32).

Em que pese no Brasil esse movimento tenha sido visto nas formas de contribuições por conselhos/câmaras setoriais, o cenário até agora observado com maior frequência tem transitado pela Intervenção Contratual. Por esse modelo, “particulares e Estado celebram acordos e contratos” para a concretização do objetivo pretendido pelo poder público. O particular, então, é responsável pela execução do “serviço” recebendo como contraprestação “vantagens fiscais, subvenções, crédito, facilidades nas transações internacionais”, enquanto auxilia o Estado a cumprir seu papel de facilitador do “bem-estar social” (CLARK, 2001, p. 32).

Assim, é possível se falar em economia Concertada ou Contratual nos casos em que o próprio poder público transfere ao particular a função que lhe era atribuída primitivamente:

A ênfase dada à prioridade da ação econômica para a atividade privada levou até os “contratos de planejamento” pelos quais o Governo que planeja, em lugar de executar diretamente as medidas que conduzem aos “objetivos”, prefere conferir essa execução a particulares, que, assim, integram-se no Plano. Os compromissos recíprocos assumidos aproximam-se da “fórmula contratual”, com o “acordo” substituindo o “regulamento”, e a noção de “contrato” ou de “quase-contrato” colocando-se em lugar da “lei” e do “decreto” (SOUZA, 2017, p. 392).

Segundo o autor, as cooperações firmadas entre o poder público e o setor privado, tornam viáveis as políticas implementadas nos planos de governo do país quando o Estado demonstra sua incapacidade para implementar, sozinho, todas as resoluções necessárias ao atendimento das demandas reclamadas pela sociedade (SOUZA, 2017, p. 393).

Por tudo que até aqui se expôs, fica claro que o poder público tem a capacidade de unir-se ao particular ou repassar suas atribuições a determinado setor de mercado para atendimento das demandas populares, seja via privatização, ou através de “contratos administrativos de concessão ou permissão de serviço público” (CAMARGO, 2014, p. 264).

Vale destacar, contudo, que mesmo nos casos em que o poder público repassa aquilo que por si deveria cumprir, não perde seu poder de regulação, eis que mantém aquelas atividades sob seus olhos através das já mencionadas agências de

regulação, as quais funcionam como verdadeiro impeditivo imposto ao agente econômico incumbido da função estatal, a fim de que este apenas se valha do poder de forma adequada e sem ferir os interesses sociais (CARMAGO, 2000, p. 264).

A saída que se encontrou para, ao mesmo tempo em que se entregava a prestação dos serviços à iniciativa privada, através de instrumentos clássicos como os contratos administrativos de concessão ou permissão de serviços públicos, evitar que a prestação destes serviços à coletividade ficasse à mercê do egoísmo do agente econômico privado foi a criação das Agências de Regulação² - estruturadas sob a forma autárquica - Houve uma espécie de retomo do pêndulo, de certo modo (CAMARGO, 2014, p. 264).

Ou seja, ainda que repassando suas atividades precípuas aos particulares, o Estado jamais deixa de exercer seu poder de regular a economia, pois se mantém ativo através de suas agências reguladoras que fazem as vezes de verdadeiras fiscais das atividades de mercado em defesa do interesse público.

3.2.5 A intervenção no cenário da alimentação no Brasil

Como vimos, muitas são as hipóteses de intervenção do Estado no domínio econômico e, no setor estudado neste trabalho, a regulação se mostra presente em diversos aspectos.

Quando falamos de regras do setor alimentar brasileiro, podemos mencionar a relevância de uma política interventiva dirigente que tem a capacidade de proibir determinado alimento, aditivo ou corante que possa causar danos ao cidadão. Tal interferência pode ser considerada uma das mais gravosas, por ocorrer ainda no processo produtivo, mas, ainda assim, funciona para o atendimento dos interesses sociais.

No mesmo passo, a proibição de venda de determinados alimentos em estabelecimentos, como podemos ver, por exemplo, na chamada “Lei antioxinha” (MINAS GERAIS, 2009) que, durante o governo Aécio em Minas, proibiu a venda de alimentos com alto teor açúcares, sódio, calorias, gordura saturada e *trans* nas cantinas das escolas do estado mineiro⁷.

A medida que proíbe a venda de salgados, refrigerantes, sucos artificiais, chocolates, guloseimas e outros industrializados, mostra-se como um exemplo claro

⁷ Matéria disponível em: <http://izabelahendrix.edu.br/noticias/estado-aprova-lei-que-proibe-a-venda-de-alimentos>.

de intervenção do Estado no domínio econômico, não como punição ao mercado, mas com a finalidade de proteger a saúde dos cidadãos através de uma alimentação mais nutritiva e, assim, atender ao reclame de proteção ao bem-estar público.

Na mesma linha, temos ainda o exemplo da lei 10.628/2019 da Prefeitura de Florianópolis que, instituindo a dita “zona livre de agrotóxicos”, torna “vedado o uso e o armazenamento de quaisquer agrotóxicos, sob qualquer tipo de mecanismo ou técnica de aplicação, considerando o grau de risco toxicológico dos produtos utilizados, na parte insular do município.”⁸ (SANTA CATARINA, 2019).

Também é possível citar a EMBRAPA que, vinculada ao MAPA, funciona como um braço do Estado apto à implementação de políticas públicas fomentadoras da agricultura e pecuária (EMBRAPA, 2020).

Os CEASAS, que podem ser empresas estatais ou de capital misto, se prestam à promover o desenvolvimento, organização, regulação, dinamização e a própria comercialização do setor de hortifruticultura em âmbito regional.

E, ainda, as normas e resoluções instituidoras do Programa Restaurante Popular, que proporcionam acesso a uma alimentação adequada e segura às populações de baixa renda ou em condição de vulnerabilidade (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 200-?).

Todos esses exemplos, bem como outras medidas que serão pormenorizadas no capítulo 4, são permitidas constitucionalmente, e poderão utilizadas pelo Estado quando constatada a necessidade de sobreposição dos interesses do povo face ao mercado, já que funcionam claramente para a defesa e preservação do bem-estar do cidadão.

Demais disso, também é usual se falar em política econômica combinada quando determinada empresa ou setor do ramo alimentício, une-se ao poder público por chamado, e definem, conjuntamente com entidades estatais, o nível percentual de determinados ingredientes em seus produtos. O Estado, aqui, faz verdadeira concertação para estabelecer limites aceitáveis ao consumo humano.

Como exemplo deste caso, podemos citar a tarefa de redução do sódio em alimentos processados, na qual, como se verifica do Informe Técnico de 2016, firmou-se termo de compromisso entre o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de

⁸ Conteúdo disponível em: <https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2019/10/09/florianopolis-deve-se-tornar-zona-livre-de-agrotoxicos.ghtml>.

Vigilância Sanitária, a Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação, a Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias, a Associação Brasileira da Indústria de Trigo e a Associação Brasileira da Indústria de Panificação e Confeitaria, pactuando plano de ação para “redução do teor de sódio em alimentos processados”, bem como instalando observatório para análise e controle das medidas implementadas⁹.

Ou seja, trata-se de situação em que Estado e entidades privadas se unem para juntos tentar solucionar os impasses advindos do mercado, a fim de evitar consequências gravosas para a coletividade.

Por outro lado, é possível observar que a autorregulação vem sendo vastamente aplicada em nosso país, como no caso dos códigos alimentares e também das propagandas e publicidades veiculadas pelo marketing de tv, jornais, rádio, internet etc, sem que haja qualquer traço de mudança nos anos vindouros.

Demais disso, a rotulagem que se coloca como outro tema amplamente discutido socialmente, apresenta dualidade significativa para nossa discussão. Isso porque a proposta de nova advertência a ser acostada às embalagens dos alimentos, seja pelo modelo frontal, seja pelo modelo semafórico, foram propostas pelo Estado, formando assim, uma hipótese de intervenção dirigida.

Todavia, enquanto as entidades protetoras dos consumidores defendem o modelo frontal por ser designado como o mais eficaz para atingir a meta de redução do consumo de ingredientes prejudiciais à saúde do consumidor em longo prazo, a indústria, por sua vez, defende a adoção pelo modelo de semáforo, que vem sendo apontado como um caminho menos elucidativo e possivelmente mais benéfico ao mercado.

É preciso perceber que o cenário da rotulagem traz à baila a discussão de que não é possível afirmar que a indústria aceite tão somente a autorregulação de mercado, embora seja esse o modelo primordialmente defendido pela livre iniciativa. Aqui, o jogo político por trás dessa perspectiva deve ser considerado e estudado a partir de todos os ângulos que se possa analisar, pois decerto outros interesses estarão sendo considerados pelo grande capital.

Como vimos, então, a intervenção do Estado na economia tem reflexo

⁹ Informe Técnico n. 72, de 01 de agosto de 2016 (ANVISA, 2016b). Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/388729/Informe+T%C3%A9cnico+n.+72%2C+de+01+de+agosto+de+2016/1427d474-c05d-457d-b830-4d4ab181adb7>. Acesso em: 15 jan. 2020.

direto na alimentação dos indivíduos e, portanto, no DHAA, razão pela qual é possível afirmar que o Estado tem poder para estabelecer não apenas limitações ao mercado, mas, principalmente, capacidade de mudar o regime alimentar do povo e, assim, minimizar ou zerar as externalidades negativas da indústria de bebidas e produtos comestíveis.

Ou seja, de acordo com a política adotada pelo governo à frente do país, e, ainda, com base na ideologia constitucionalmente adotada, é possível tecer análises sobre os impactos das doenças crônicas transmissíveis na vida dos indivíduos e no futuro da saúde da nação.

No próximo capítulo este estudo buscará realizar um mapeamento normativo de quatro grandes temáticas que permeiam as maiores discussões do setor protetivo da alimentação adequada e saudável no Brasil nos dias atuais, analisando se as políticas públicas já adotadas pelo governo se deram sob a figura de Estado-interventor na economia ou se foram baseadas no modelo de gestão liberal de mercado.

4 MAPEAMENTO NORMATIVO: UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PELO ESTADO NA PROPAGANDA, NA TRIBUTAÇÃO, NA ROTULAGEM E NOS LIMITES DE NUTRIENTES

No presente capítulo procuraremos analisar como o Estado brasileiro se posiciona no momento de criação e implementação de políticas públicas de segurança alimentar, dando enfoque àquelas temáticas que funcionarão como estratégias de prevenção e combate às DCNTs.

O Direito Econômico mostra-se indispensável para o presente estudo, pois será capaz de examinar o assunto tanto do ponto de vista normativo regulamentar, as leis, quanto sob o prisma institucional. Para Souza (2017, p. 110), o Direito Público se subdividiu em dois ramos de estudo, quais sejam, “Direito Regulamentar Econômico” e “Direito Institucional Econômico”.

Pela divisão supracitada, quando tratamos de direito regulamentar econômico estamos nos referindo ao Estado com função de regulação, controle e fiscalização da atividade econômica, ou seja, os poderes de polícia são “alargados e utilizados para fins sociais ou econômicos” a ponto de transformar as próprias estruturas fundantes da “função do poder público”. Nesse cenário, então, o poder público tem competência para legislar sobre todas as questões pertinentes às medidas de política econômica por tratarem assuntos de utilidade pública, impondo sanções ou estabelecendo critérios de funcionamento e operação a serem seguidos pelo particular (SOUZA, 2017, p. 110).

Lado outro, ainda sob os ensinamentos de Souza, o segundo ramo do direito econômico aborda questões de “forma institucional”, na qual o próprio Estado se porta como “agente da vida econômica”. Nessa hipótese o poder público não atua de modo direto na economia do país, mas estabelece mecanismos para fazê-lo através de entidades por ele criadas para exercerem diretamente as atividades econômicas. É o caso, por exemplo, das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que além de possuírem certa autonomia, figuram em condição de pessoas jurídicas de direito privado (SOUZA, 2017, p. 11). Aqui, como já citado anteriormente, será possível ao Estado participar ativamente do mercado, ou, supletivamente, fiscalizar as ações dos particulares, segundo as normas estabelecidas primitivamente.

Resta analisar, então, como o Estado brasileiro vem se posicionando

quando chamado à implementação de políticas que visem minimizar os impactos que as DCNTs têm sobre os cidadãos, mormente se se considerar que, conforme já estudado neste trabalho, quanto maior o volume de registros de adoecimento pela população, igualmente maior será o acesso ao serviço de saúde universal e previdência social, o que decerto sobrecarrega a máquina pública.

Nos subitens a seguir, portanto, faremos um levantamento das políticas públicas de 4 (quatro) temas que têm repercutido entre os estudiosos da segurança alimentar, quais sejam, (4.1) propaganda, (4.2) tributação, (4.3) limite de nutrientes e (4.4) rotulagem, a fim de que seja possível traçar uma análise do modelo regulatório do Estado no que se refere à temática alimentar.

Destaque-se que, como amplamente abordado inicialmente, o presente trabalho não se presta a analisar a eficácia das medidas adotadas pelo Estado no tocante à redução do consumo de alimentos ultraprocessados ou, ainda, à diminuição do registro de pessoas obesas/com sobrepeso em todo o país, mas tão somente entender em que medida os gestores públicos vêm atuando no controle e prevenção das DCNTs e por quais técnicas e instrumentos jurídicos vêm se valendo para estabelecimento de políticas públicas que serão capazes de impactar a saúde da população.

4.1 Propaganda

A temática da propaganda vem sendo amplamente discutida entre as associações e entidades da sociedade civil em razão do crescente aumento do número de brasileiros com sobrepeso e obesidade nos últimos anos e a influência midiática sobre a população.

Segundo dados divulgados pela Vigitel, o índice de obesidade cresceu, entre os anos de 2006 e 2018, cerca de 67% em nosso país, passando de 11,8% para 19,8%, e, em relação à frequência de excesso de peso o número ultrapassa a metade da população, atingindo 55,7% dos indivíduos pesquisados (VIGITEL, 2019, p. 44-45).

Tal cenário é preocupante em termos de saúde pública, pois, como já estudado, quanto maior a incidência de obesidade e sobrepeso na população, maior também a exposição dos indivíduos aos fatores de risco decorrentes das DCNTs (VIGITEL, 2019, p. 27).

Quando falamos de publicidade e propaganda, estamos nos referindo a um

modelo de divulgação que afeta diretamente os padrões de consumo da população, o que se fortalece no quesito alimentação, pois sabido que a mídia tem forte influência sobre os hábitos de compra e, conseqüentemente, tem se portado como fundamental na formação de ambientes obesogênicos, nos quais não há opção recorrente por alimentos mais saudáveis (HENRIQUES *et al.*, 2014, p. 1220).

Assim, a imprensa “tem exercido papel fundamental na formação de novos hábitos alimentares”, mormente se se observar que uma publicidade bem articulada consegue confundir os consumidores sobre as “características e propriedades” de determinados alimentos e, até mesmo, dos riscos advindos de seu consumo (HENRIQUES *et al.*, 2014, p. 1220).

A proteção ao consumidor, na temática ora trabalhada, teve início com o Ministério da Saúde, sendo substituído pela ANVISA (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), então designada para funcionar como órgão de proteção da saúde da população, com a finalidade de impedir a manipulação desta pelo mercado. A partir dos anos 1980, a regulação da publicidade no Brasil passa a ser realizada pelo CONAR (Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária):

[...] organização não governamental, que se propõe a fiscalizar a ética da propaganda comercial veiculada no Brasil. O CONAR é integrado por agências de publicidade, anunciantes e veículos de comunicação, mas não conta com representantes de organizações da Sociedade Civil nem do Estado (HENRIQUES, *et al.*, 2014, p. 1220).

O CONAR, formado pela união de representantes de agências e veículos midiáticos vem, então, desde sua criação, autorregulando as normas e diretrizes da propaganda vigentes em nosso país, e o faz através do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária. Por tal instrumento, como o próprio nome indica, os interessados são competentes para estabelecerem as normas que regerão a propaganda de suas atividades.

O mencionado código, que abrange as publicidades diretas e indiretas, submete às suas diretrizes tanto poder público quanto privado, determinando que todos os anúncios e campanhas publicitárias devem “conformar-se às leis do país” e, ainda, serem honestos e verdadeiros (CONAR, 1980).

E em seu Anexo “H”, o código disciplina especificamente as questões relacionadas à alimentação, ali englobando a “propaganda comercial de alimentos, refrigerantes, sucos, achocolatados, bebidas não-carbonatadas e as isentas de

álcool”. Entre outras questões, a norma deixa clara a necessidade de fornecer ao consumidor o acesso à informação, bem como timidamente destaca outras regras sobre a publicidade infantil:

ANEXO "H" Alimentos, Refrigerantes, Sucos e Bebidas Assemelhadas

Este Anexo disciplina a propaganda comercial de alimentos, refrigerantes, sucos, achocolatados, bebidas não-carbonatadas e as isentas de álcool a elas assemelhadas, assim classificados pelos órgãos da administração pública, e, obviamente, não exclui o atendimento às exigências das legislações específicas.

1. Disposições Gerais

Além de atender aos preceitos gerais deste Código, os anúncios de produtos submetidos a este Anexo deverão:

- a. compatibilizar-se com os termos do respectivo licenciamento oficial. Adotarão terminologia com ele harmonizada seja para designar qualidades como “diet”, “light”, “não contém açúcar”, “não contém gluten”, seja para descrever quaisquer outras características distintivas que orientem as escolhas do consumidor;
- b. evitar qualquer associação a produtos fármaco-medicinais;
- c. valorizar e encorajar, sempre que possível, a prática de exercícios físicos e atividades afins;
- d. abster-se de encorajar ou relevar o consumo excessivo nem apresentar situações que incentivem o consumo exagerado ou conflitem com esta recomendação;
- e. abster-se de menosprezar a importância da alimentação saudável, variada e balanceada;
- f. abster-se de apresentar qualquer produto como substituto das refeições básicas (desjejum, almoço e jantar), a menos que tal indicação esteja embasada em responsável opinião médica ou nutricional, reconhecida pela autoridade sanitária;
- g. limitar afirmações técnicas relativas aos benefícios à saúde e à nutrição às que forem compatíveis com o licenciamento oficial e amparadas em responsável opinião médica ou nutricional. Neste caso, tais afirmações deverão ser apresentadas em linguagem acessível ao consumidor médio;
- h. apresentar corretamente as características de sabor, tamanho, conteúdo/peso, benefícios nutricionais e de saúde;
- i. evitar a exploração de benefícios potenciais derivados do consumo do produto, como a conquista de popularidade, elevação de status ou êxito social, sexual, desempenho escolar, esportivo, dentre outros;
- j. abster-se de desmerecer o papel dos pais, educadores, autoridades e profissionais de saúde quanto à correta orientação sobre hábitos alimentares saudáveis e outros cuidados com a saúde;
- k. ao utilizar personagens do universo infantil ou apresentadores de programas dirigidos a este público-alvo, fazê-lo apenas nos intervalos comerciais, evidenciando a distinção entre a mensagem publicitária e o conteúdo editorial ou da programação;
- l. abster-se de utilizar crianças muito acima ou muito abaixo do peso normal, segundo os padrões biométricos comumente aceitos, evitando que elas e seus semelhantes possam vir a ser atingidos em sua dignidade.

2. Quando o produto for destinado à criança, sua publicidade deverá, ainda, abster-se de qualquer estímulo imperativo de compra ou consumo, especialmente se apresentado por autoridade familiar, escolar, médica, esportiva, cultural ou pública, bem como por personagens que os interpretem, salvo em campanhas educativas, de cunho institucional, que promovam hábitos alimentares saudáveis.

3. A publicidade que aludir a propriedades funcionais de produto submetido a este Anexo deverá estar baseada em dados fáticos, técnicos ou científicos, e

estar em conformidade com o respectivo licenciamento oficial.

4. A publicidade de bebidas não-alcoólicas deverá abster-se de gerar confusão quanto:

a. à qualidade, natureza e tipo de produto;

b. ao valor calórico do produto;

c. à sua natureza (natural ou artificial), bem como quanto à presença de aditivos, quando for o caso.

5. Na publicidade dos produtos submetidos a este Anexo adotar-se-á interpretação a mais restritiva quando:

a. for apregoado o atributo “produto natural”;

b. o produto for destinado ao consumo por crianças (CONAR, 1980, p. 22-23).

Lado outro, o Código de Defesa do Consumidor também determina às empresas que repassem aos seus clientes as informações suficientes acerca de seus produtos e serviços, mas ainda não é possível afirmar que este instrumento seja eficaz na imposição de limites à publicidade de alimentos (BRASIL, 1990).

O panorama midiático no Brasil se agrava quando visto sob a perspectiva da publicidade voltada ao público infantil, por se tratar de parcela considerável da população brasileira altamente fragilizada diante da ausência de discernimento sobre os benefícios e malefícios (o que é bom/ruim) para seu consumo próprio. Ou seja, existe um grande mercado que a cada dia amplia seu acesso aos canais de publicidade e que decerto influencia o poder de consumo da família em que inserido.

Assim é que, amparado pela necessidade de estabelecer limites ao mercado, o então Deputado Federal Luiz Carlos Hauly apresentou no ano de 2001 o PL 5.921/2001, propondo a proibição de “publicidade destinada a promover a venda de produtos infantis”, ali incluídos os “alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans ou de sódio e bebidas de baixo teor nutricional” (BRASIL, 2001, p. 9).

Em sua exposição de motivos, o Deputado destacou:

[...] as consequências danosas causadas aos pais, ou às famílias e à sociedade, no seu conjunto, em consequência da publicidade sub-reptícia, principalmente envolvendo imagens de ídolos infantis, com a finalidade de coibir ou chantagear o consumidor, induzindo-o a adquirir bens ou produtos desnecessários, supérfluos ou até prejudiciais, além de incompatíveis com a renda doméstica. [...] Destaca-se, ainda, que a publicidade não somente abusa e explora a vulnerabilidade da criança, como também compromete o desenvolvimento saudável delas, por exemplo, estimular o consumo habitual de alimentos com alto teor de sais, açúcares e gorduras, contribuindo sobremaneira para o aumento da taxa de obesidade infantil no Brasil. [...] visa abarcar legalmente e de forma específica o problema da exposição das crianças ao bombardeio publicitário e ao excessivo e abusivo marketing que delas e de suas vulnerabilidades se utilizam para promover a comercialização de produtos e serviços diversos (BRASIL, 2001, p. 1-4).

Concomitante à tramitação do supracitado projeto, o Governo Federal no ano de 2005, através da ANVISA, divulgou Consulta Pública de nº 71/06 a qual estabelecia “uma proposta de regulamentação da publicidade de alimentos não saudáveis e de bebidas de baixo valor nutricional”. O documento, após discussões e mudanças realizadas entre os interessados e a sociedade, fora aprovado em 2010 sob a RDC nº 24/2010 (HENRIQUES, *et al.*, 2014, p. 1221).

Em que pese o avanço da medida, tal regulamentação não tardou a ser suspensa pelo Poder Judiciário:

Essa Resolução representou um grande avanço, mas foi suspensa por liminar da Justiça Federal de Brasília, a pedido da Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), que questionou a competência da ANVISA para regular a questão. Um dos primeiros atores a solicitar a suspensão da Resolução foi o próprio CONAR que sempre se manifestou contrário a qualquer tipo de regulamentação estatal. Dessa maneira, evidencia-se o conflito de interesses estabelecido entre a indústria de alimentos e setores de governo, diante de estratégias governamentais que têm como objetivo promover mecanismos de proteção ao direito à alimentação adequada e saudável, instituído na *Constituição Brasileira* e em Lei Orgânica (HENRIQUES, *et al.*, 2014, p. 1221).

Com o fracasso da medida proposta pelo Governo Federal, os olhos voltavam-se novamente para o PL 5.921/2001. O texto, que passou por diversas modificações durante os 17 (dezessete) longos anos de sua tramitação no Congresso Nacional, foi arquivado em 2019, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em razão de sua não aprovação dentro do prazo de legislatura, (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001).

Ainda enquanto tramitava o agora arquivado PL 5.921/2001, o Deputado Carlos Bezerra apresentou o PL 1.637/2007, visando o estabelecimento de normas sobre a publicidade de alimentos que possuam baixo valor nutricional ou com alto teor de açúcar, gorduras e sódio, determinando, inclusive, restrições e proibições, fundamentando a proposição no quadro pandêmico da obesidade nacional que, segundo sua justificativa, “é uma das mais sérias ameaças que paira sobre, praticamente, todos os povos e todos os países” e pode ser diretamente relacionado às principais causas de mortalidade humana em razão das DCNTs (BRASIL, 2007).

O PL 1.637/2007 que não teve desfecho e atualmente aguarda parecer do Relator da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), assim dispõe:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, quaisquer que sejam as formas e meios de sua veiculação, ficam sujeitas às seguintes restrições:

I - obrigatoriedade de inclusão de mensagens de advertência de cunho sanitário;

II - veiculação na mídia televisiva e eletrônica restrita ao horário das 21 às 6 horas;

III - proibição de informar ou sugerir, por qualquer meio, qualidades nutricionais ou benefícios à saúde que não correspondam à realidade do produto;

IV - proibição de concessão de brindes ou prêmios pelas empresas que comercializam esses produtos;

V - proibição de veiculação durante programação infantil;

VI - impedimento de utilização de figuras, desenhos, personalidades e personagens que sejam cativos ou admirados pelo público infantil;

VII - proibição de veiculação nas instituições de ensino infantil ou fundamental e em outras entidades públicas ou privadas destinadas a fornecer cuidados às crianças, bem como na produção de material educativo e em eventos de incentivo a cultura, educação ou desporto (BRASIL, 2007, [s.p.]).

Em sentido oposto às propostas anteriores, o Projeto de Decreto Legislativo de autoria do Deputado Milton Monti, visava a suspensão da Resolução nº 163/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Contudo, esta proposta também foi arquivada com base no já citado art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

De se destacar que a Resolução do CONANDA é uma das poucas regras que impõe certa limitação à publicidade, dispondo “sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica” voltada ao público infanto-juvenil (BRASIL, 2014b), o que torna viável o enquadramento das propagandas que firam os interesses das crianças e dos adolescentes nos parâmetros traçados pelo CDC.

Caso consagrado de publicidade abusiva extrai-se das propagandas da rede de *fast food* Mc Donalds, que reiteradamente são enquadradas nas previsões de publicidade abusiva em decorrência de suas vendas casadas. Por essas ações publicitárias, as crianças, o público alvo, são influenciadas a consumir o combo “Mc lanche feliz” para terem acesso a um brinquedo, o que é ilegal, nos termos da Resolução 163/2014 (BRASIL, 2014b).

Tal atuação levou o Instituto Alana, organização da sociedade civil que investe em programas voltados para o bem-estar do público infantil, a criar a campanha “Abusivo Tudo Isso”, através da qual questionava, em um processo administrativo proposto em 2018 junto à Secretaria Nacional do Consumidor, o caráter

abusivo e ilegal das publicidades do McDonald's voltadas para crianças (CONANDA, 2018).

De se destacar que a empresa, vendedora de lanches ricos em calorias e de baixa qualidade nutritiva, desde o ano de 2007 disponibiliza em seu site um compromisso de publicidade responsável, na qual se compromete a não fazer publicidade em programas infantis, promover estilos de vida saudável etc, e, no mesmo documento, propõe a adoção do McLanche Feliz em porções adequadas para crianças (MCDONALD'S, 2007).

Outro setor que merece destaque é a internet que, valendo-se dos influenciadores digitais produtores de conteúdo (*Instagramers, Youtubers* etc.), vem, sem controle por parte do Estado, derramando sobre a população infanto-juvenil e adulta o padrão de consumo escolhido pelas próprias empresas.

Tal situação tem sido alvo frequente de Ações Cíveis Públicas em face do Google (Youtube), pedindo a retirada de vídeos que contenham publicidade direcionada às crianças, como, por exemplo, o processo de nº 54856.33.2016.4.01.3800. O site defende-se sob o argumento de mero “provedor de hospedagem”, razão pela qual não seria responsável pelo conteúdo publicado por seus usuários, bem como ampara-se nos argumentos do mercado, no sentido de “liberdade de expressão e no repúdio à censura” (JUSTIÇA FEDERAL, 2016).

O argumento das empresas privadas, como se vê, repousa na liberdade do consumidor, pois, uma vez que se retira a possibilidade de publicizar o segmento, priva-se a liberdade do indivíduo em optar quais produtos comestíveis gostaria de ter em suas refeições diárias.

No processo supracitado, a sentença julgou improcedentes os pedidos iniciais, sob fundamento de que o Youtube não tem obrigação legal de fazer controle das postagens que são feitas sob seu domínio, devendo fazê-lo tão somente quando judicialmente determinado (JUSTIÇA FEDERAL, 2016).

Como signatário da DUDH, o Brasil está obrigado a cumprir as determinações contidas na Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e, ainda, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos (PICESCR), devendo fornecer ao povo brasileiro uma alimentação adequada e saúde de qualidade (VASCONCELLOS, *et al.*, 2000?, p. 2).

Como se vê, à exceção da Resolução 163/2014, as medidas publicitárias no Brasil caminham sob a égide da Autorregulação nos moldes do capitalismo liberal

já estudado, cenário que vem enfrentando certa resistência da sociedade civil, pois os danos causados pelo *marketing* da livre iniciativa sem fiscalização sobrecarregam os cofres públicos e o sistema de saúde, à medida em que o consumo excessivo de produtos ultraprocessados e sem valores nutricionais se mostra como uma das fontes primárias das DCNTs.

Verifica-se, então, que o mercado vem estabelecendo suas próprias regras, traçando os caminhos que melhor atendem aos seus interesses. A população, por sua vez, parece precisar de uma intervenção estatal que consiga reverter o quadro em que inserida para controle da situação, seja através das vias proibitivas, seja através de uma ação educativa.

E mesmo quando há atuação estatal, como no caso da já citada publicidade infantil, o Conar não tem “mostrado resultados condizentes em relação aos interesses públicos” e vem “apresentando resistência à correção, ou seja, ao compartilhamento do seu trabalho de regulação com o Estado” (SPANIOL, 2014, p. 31).

Assim é que, quando falamos de publicidade de alimentos no Brasil, podemos afirmar que o Brasil, embora detentor do poder de proteção dos interesses do cidadão, tem se colocado como mero expectador das decisões de mercado, que divulga seus produtos comestíveis sob suas próprias regras.

No próximo item, procuraremos analisar a postura do Estado no tocante à Tributação de bebidas, alimentos e produtos comestíveis.

4.2 Tributação

Quando pensamos em tributação no campo de segurança alimentar e nutricional estamos nos referindo a uma das principais estratégias defendidas pelos estudiosos e organismos internacionais para redução ou contenção das DCNTs em todo o mundo.

E, encabeçando a lista de possibilidades de tributação sobre produtos alimentícios, a tributação de bebidas açucaradas vem sendo implementada por vários países, e tem se mostrado uma das formas mais eficazes de transformação do ambiente alimentar, conseqüentemente, melhora da saúde populacional.

No Brasil, não é diferente, eis que o aumento nos casos de obesidade e sobrepeso vem preocupando o poder público, ainda que timidamente. É que, no ano

de 2011 o Ministério da Saúde publicou Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis no Brasil para o período compreendido entre 2011-2022 estabelecendo metas a serem alcançadas pelo Estado para a promoção da saúde através da articulação de “ações para a prevenção e para o controle da obesidade”. Entre as medidas, o fomento de “iniciativas intersetoriais para a adoção de medidas fiscais tais como taxas, subsídios e tributação simplificada, com vistas a estimular o consumo de alimentos saudáveis, como frutas e hortaliças” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 127).

A OMS, por sua vez, no ano de 2016 recomendou a adoção de política fiscal para acréscimo de 20% sobre o valor das bebidas com açúcar adicionado, ao argumento de que tal percentual teria eficácia para reduzir consideravelmente o consumo e promover a melhoria da saúde popular¹⁰ (CORREA, *et al.*, 2019, p. 301).

Com a medida proposta, a ONU deixa claro que através de seus estudos ficara constatado que o aumento do valor dos produtos tem impacto direto na escolha dos indivíduos e, assim sendo, além de ser um motivador para a mudança do sistema alimentar hoje em vigência, como tratado no capítulo 2 deste estudo, se mostra como eficiente medida de prevenção e recrudescimento dos casos de doenças causadas pelo sobrepeso e obesidade.

Em se pensando o sistema alimentar alinhado com a estrutura jurídico-política, é possível afirmar que o valor do produto impacta não apenas o consumidor, mas toda a cadeia de venda, aí incluídos os produtores e comerciantes que decidirão sobre as “atividades de produção, distribuição e consumo de alimentos” (CORREA, *et al.*, 2019, p. 301).

Apesar dos mencionados estímulos para implementação da estratégia de tributação sobre produtos comestíveis, em nosso país ainda não há leis instituindo tais aumentos na carga tributária para as bebidas adoçadas. Pelo contrário, o que se observa é a atual concessão de benefícios fiscais para as empresas do setor que estão instaladas na Zona Franca de Manaus.

Criada para fortalecimento da Amazônia e beneficiamento populacional, a ZFM é escolhida por empresas a fim de serem beneficiadas com incentivos fiscais concedidos pelo Estado. Atualmente essa região tem sido foco de estudos e críticas

¹⁰ Sobre o documento informado, trata-se de relatório denominado *Fiscal Policies for Diet and Prevention of Noncommunicable Diseases (NCDs)*. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250131/9789241511247-eng.pdf>.

quando o assunto são as indústrias de bebidas concentradas uma vez que, em que pese recebam as mesmas benesses das demais fábricas, vêm se valendo de estratégias que, ao invés de impulsionar o crescimento almejado pelo polo manauara, lhes gera lucro em grandes proporções à custa do incentivo público (MELO, 2019, p. 16).

Explica-se: as empresas de bebidas adoçadas fabricam na região apenas os xaropes ou concentrados das bebidas que são redistribuídos pelo país por um valor extremamente reduzido. O problema encontra-se no fato de o art. 153 da CF/88 garantir um recebimento de crédito quando recolhido o IPI para não acumulação do tributo no valor final do produto, ou seja, esse setor vende a ainda amealha haveres com o Estado, como bem destacado pelo Instituto de Justiça Fiscal (2017, [s.p.]):

[...] A falta de transparência propicia distorções absurdas. Vejam o caso das grandes empresas de refrigerantes que levaram para a Zona Franca de Manaus suas unidades de fabricação dos principais insumos para fabricação de bebidas. Tendo em vista os significativos benefícios fiscais a empresas na Zona Franca, as gigantes do refrigerante alegam que fabricam, em Manaus, os denominados concentrados das bebidas _ na verdade, os concentrados ou xaropes são industrializados nas fábricas espalhadas pelo restante do País. Desta forma, haveria o repasse, para os fabricantes espalhados pelo Brasil, do principal insumo a um custo bastante reduzido. Mas o que ocorre é o contrário e veremos o porquê. Ao afirmar que deram saída de concentrado da Zona Franca para o restante do território nacional – e não dos insumos para fabricação do concentrado – as fornecedoras localizadas em Manaus geram um crédito em favor do comprador, apesar da operação se dar com isenção do IPI. Assim, as multinacionais fabricantes de refrigerantes, adquirentes dos insumos provenientes da Zona Franca de Manaus, se creditam do valor do imposto que não foi pago na compra do produto. São os chamados créditos presumidos. É um enorme presente que a sociedade brasileira dá às grandes multinacionais de refrigerantes. Paradoxalmente, abrimos mão de recursos que poderiam subsidiar a saúde para subsidiar uma atividade que gera danos à saúde. [...].

O cenário narrado nos mostra que, quanto maior o imposto, maior será o valor de crédito tributário para as empresas fabricantes do xarope (incluindo também o valor base de ICMS e Imposto de Renda), aumentando a despesa pública e, principalmente, os lucros das mencionadas indústrias (MELO, 2019, p. 16).

Ou seja, a concessão de incentivos a esse segmento onera duplamente o Estado, seja porque deixa de arrecadar tributos de suma importância para a manutenção da máquina pública ao privilegiar as empresas com os benefícios da ZFM, seja porque a própria existência de um produto que causa inúmeros e incontestáveis danos à saúde dos consumidores, mais cedo ou mais tarde, vai recair

sobre os cofres governamentais.

De se observar que, pelo modelo tributário que ora se delinea, trata-se de inequívoco estímulo do Estado às empresas que produzem bebidas notoriamente prejudiciais à saúde do comprador final, mormente se se considerar que as mesmas contém, em sua esmagadora maioria, alto teor de açúcares nos xaropes contidos de sua formulação, o que além de não agregar qualquer valor nutricional ao corpo humano, ainda é responsável por atuar como causa/concausa de diversas doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) como, por exemplo, o diabetes.

Vê-se que o governo concede incentivos fiscais a um ramo da indústria que, em vez de beneficiar o consumidor, acaba por prejudicar não apenas o indivíduo, mas principalmente o próprio Estado que sofrerá com os reflexos prejudiciais à saúde da população que, inevitavelmente, recorrerá com maior frequência, e com mais enfermidades, ao Sistema Único de Saúde (MELO, 2019, p. 17).

O cenário que vem motivando fortes discussões, começou a modificar-se com o Decreto 9.394/2018 publicado por ocasião da greve dos caminhoneiros que mobilizou o país. É que o então presidente Michel Temer reduziu as alíquotas concedidas às supracitadas empresas, com a finalidade de atender à demanda da classe de estradas e rodagens. O Decreto Lei determinou a diminuição dos incentivos da monta de 20% para 4% e possibilitou o congelamento do valor do diesel por 60 (sessenta) dias.

Novas medidas foram tomadas posteriormente, tanto para aumentar a carga tributária, quanto para diminuir. Através dos Decretos 9.514/2018 e 9.897/2019, por forte pressão das bancadas parlamentares do Amazonas, o presidente Temer e, posteriormente, Jair Bolsonaro, fizeram oscilar as alíquotas de IPI para 12%, depois 8%, 10% e, por fim, 4%. Atualmente, após publicação do Decreto nº 10.254 de 20 de fevereiro de 2020, o IPI sobre as mencionadas bebidas voltou aos 8%.

Com o cenário atual analisado, passemos às propostas que vêm sendo discutidas atualmente.

A Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável¹¹, amparada pelas legislações internacionais, bem como o já bem-sucedido caso do tabaco no Brasil, vem, junto a outras entidades civis de proteção à saúde, atuando para a criação de um imposto específico para a tributação das bebidas adoçadas artificialmente.

Assim é que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado alguns projetos que visam regular a matéria, os quais analisaremos a partir de agora.

¹¹ Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/>.

O PL 8.541/2017, de autoria do Deputado Paulo Teixeira do PT/SP, propõe o aumento das alíquotas do IPI “sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar” (BRASIL, 2017). A proposta aguarda parecer do Relator da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Por outro lado, defendendo a incidência de CIDE, também dois projetos, sendo um na Câmara e outro no Senado Federal.

O PLS 430/2016 (BRASIL, 2016a), de autoria do senador Jorge Viana PT/AC propõe a instituição da Cide-Refrigerantes em alíquota de 20% que será destinada ao “Tesouro Nacional e repassado diretamente ao Fundo Nacional de Saúde (FNS)”.

No mesmo passo, o projeto de autoria do Senador Rogério Carvalho do PT/SE, PL 2.183/2019 em tramitação na Câmara dos Deputado, defende a instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidir “sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados (Cide-Refrigerantes)” (BRASIL, 2019).

A proposta determina a alíquota da Cide-Refrigerantes em 20% (vinte por cento) e igualmente destina os valores amealhados com a arrecadação ao Fundo Nacional de Saúde, direcionando a aplicação de acordo com as diretrizes do SUS (BRASIL, 2019).

Contudo, ainda não há certeza doutrinária sobre qual tributo deveria ser aplicado ao caso das bebidas adoçadas, tendo os estudiosos do tema se dividido entre a adoção da CIDE ou do IPI, como bem dispõe Mello *et al.* (2019, p. 309):

Em relação ao primeiro ponto, de fato, os sistemas tributários, ao redor do mundo, se estruturam a partir de diferentes espécies tributárias. A definição sobre qual a espécie tributária instituir é uma decisão política fundamental, na medida em que tem implicações na esfera fática e jurídica. No caso brasileiro, o debate encontra-se situado na divergência sobre qual espécie tributária seria mais adequada: de um lado, a majoração da alíquota do imposto sobre produtos industrializados (IPI) e, doutro lado, a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre as bebidas açucaradas.

A extrafiscalidade tem se mostrado como fonte de poder para alterar os hábitos de consumo alimentar no país, adequando-os aos padrões delineados pelo Guia Alimentar brasileiro. E a Cide-Refrigerantes vem despontando como o mecanismo mais adequado para mudança do quadro das DCNTs no cenário nacional, principalmente porque possui o poder de vincular as contribuições amealhadas a

programas destinados à proteção da saúde da população:

Em outras palavras, a questão central é a definição da abrangência legal em relação aos produtos que, uma vez fabricados/comercializados, deverão incidir o tributo. O tema é importante na medida em que a definição dos produtos a serem tributados poderá influenciar decisivamente a tomada de decisão do consumidor no que se refere à substituição ou não do produto. Por outro lado, o Direito comparado evidencia que determinados produtos são excluídos da tributação, tal como leite, formulas infantis e medicamentos com açúcar adicionado.

Por fim, é necessária a vinculação da receita e aplicação em programas e políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. É verdade que, em muitos países, a tributação de bebidas açucaradas é um instrumento de financiamento de programas de prevenção de doenças crônicas não transmissíveis a partir da constituição de um Fundo Nacional. No caso brasileiro, a instituição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) seria o mecanismo juridicamente adequado para a implementação dessa medida e não a majoração da alíquota do IPI (CORREA, *et al.*, 2019, p. 309-311).

Há, ainda, os defensores da tributação também sobre produtos comestíveis, como no caso dos salgadinhos fritos e, ainda, lanches ao estilo *fast food*. Isso porque, como já mencionado anteriormente, empresas com alta influência de *marketing* relacionam, fraudulentamente, seus negócios às causas sociais. Esse é o caso, por exemplo, das campanhas do McDonald's que vinculam a compra de um Big Mac à prevenção e combate ao câncer infantil. Tal campanha foi apreciada como finalista na Categoria Grande Empresa no 1º Prêmio FGV-EAESP de Responsabilidade Social no Varejo no ano de 2003 (FGV, 2003).

Há críticas para as duas propostas de extra tributação de bebidas adicionadas com açúcar e sobre as *junk foods*¹², que se dividem em duas principais vertentes a serem consideradas e destacadas neste trabalho.

A primeira, defendida pelas empresas e suas associações, diz respeito à não efetividade da tributação, uma vez que ambientes obesogênicos são modificados pela postura adotada pelo próprio indivíduo, razão pela qual a saída para a questão estaria no campo da educação alimentar. Esse modelo foi fortemente defendido em 31 de outubro de 2017 por ocasião da Audiência Pública para debate da Recomendação nº 21, do Conselho Nacional de Saúde, de 9 de junho de 2017, que se realizou com o intuito de tratar a adoção das medidas tributárias para desestímulo ao consumo de bebidas maléficas à saúde.

¹² Em tradução livre, comida vulgar. Usado para designar as comidas que não são saudáveis.

Na ocasião, foi possível verificar que os representantes do ramo de bebidas adoçadas discursam junto aos representantes do povo com argumentos de que a obesidade tem causas multifatoriais e que qualquer medida no tocante à uma possível extra tributação não seria eficaz na melhora da qualidade de vida do cidadão, o que vai de encontro com os principais organismos mundiais de saúde quando afirmam exatamente o contrário.

Não bastasse o *lobby* junto aos Deputados e Senadores, a indústria vem se valendo de argumento que atinge frontalmente a população, na medida em que atemoriza com ameaças de que retirarão as fábricas instaladas na Zona Franca caso os incentivos terminem, o que acarretará dispensa em massa na região, prejudicando toda a economia do local (MELO, 2019, p. 17-18).

A segunda crítica repousa no fato de que o simples aumento do valor dos produtos pode não repercutir sobre todas as camadas da população, mas, ao contrário, teria impacto tão somente naquelas de menor poder de compra, significando uma exclusão de classes. Assim, deveria se somar à proposta, a necessidade de políticas públicas que facilitem o acesso a alimentos ricos em nutrientes, aqui incluídas as medidas de redução de preços de orgânicos ou incentivos ao produtor destes, entre outras iniciativas impulsionadoras (ANDRADE, 2017, p. 34).

A ABIA, além de se posicionar contra as proposições de instituições de tributos extrafiscais, ainda defende uma redução da tributação das alimentos em geral, ao argumento de que uma menor carga tributária sobre estes significaria um aumento “da produção e do emprego, tanto da indústria da alimentação como na agricultura, ao redor de 1.078 empregos diretos” (ABIA, 2017, p. 35).

Na contramão do que vem sendo implementado no Brasil, tem sido discutido que as políticas públicas deveriam caminhar não apenas no sentido de estabelecer tributos para a redução do consumo ou para a redução da capacidade de acesso aos produtos de pouco ou nenhum valor nutricional, mas, em realidade, promover um acesso facilitado aos alimentos que indiscutivelmente se prestam a nutrir a população em sua saúde e bem-estar, como no caso dos orgânicos.

Com a já aprovada Reforma da Previdência, os olhos do atual Ministro da economia, Paulo Guedes, se voltam para a necessária Reforma Tributária do país. Assim, sinalizou no mês de janeiro deste ano, interesse em fazer valer o chamado *SIN TAX*¹³, com o objetivo de impor maior carga tributária aos produtos que contenham açúcar, álcool e tabaco vendidos no país, a fim de diminuir, no futuro, as doenças que levam os indivíduos ao sistema público de saúde:

¹³ Em tradução livre, “Imposto do Pecado”.

"Pedi simulações para, dentro da discussão dos impostos seletivos, agrupar o que os acadêmicos chamam de impostos sobre pecados: cigarro, bebida alcoólica e açucarados. Deram esse nome porque, por exemplo, se o cara que fuma muito vai ter câncer de pulmão, tuberculose, enfisema e, lá na frente, vai ter de gastar com o tratamento, entrar no sistema de saúde. Então coloca um imposto sobre o cigarro para ver se as pessoas fumam menos", disse Guedes durante o Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos (SALOMÃO; COELHO, 2020, [s.p.]).

Propostas como essas não encontram forte apoio dos parlamentares e sofrem com pressões da indústria de bebidas e da agroindústria canavieira. O próprio Presidente Jair Bolsonaro se opôs à declaração feita por seu "mentor financeiro", colocando-se em oposição à criação de qualquer imposto no sentido ao afirmar que segue 99% das orientações do Ministro, "mas aumento no preço da cerveja, não. Não tem como aumentar a carga tributária, todo mundo consome algo de açúcar" (MELLO 2020, [s.p.]).

Merece também destaque a concessão de incentivos fiscais ao mercado de agrotóxicos por meio do Convênio nº 100 do Conselho Nacional de Política Fazendária (BRASIL, 1997) e do Decreto 7.660/2011 (revogado) (BRASIL, 2011) que, reduzem em 60% a base de cálculo do ICMS para alguns tipos de agrotóxicos e isentam os mesmos do IPI.

Os dispositivos estão sendo questionados pelo PSOL através da ADI 5553, uma vez que, além de o Estado deixar de lucrar com os mencionados impostos, acaba por sobrecarregar os cofres públicos por se traduzirem em danos à saúde dos agricultores e dos consumidores finais:

Impactos para os cofres públicos

Além da não arrecadação de tributos pelo Estado brasileiro, a utilização dos agrotóxicos também traz outros prejuízos aos cofres públicos. Um estudo publicado na revista Saúde Pública, de autoria de Wagner Soares e Marcelo Firpo de Souza Porto, revela que para cada dólar gasto com a compra de agrotóxicos no Paraná, por exemplo, são gastos U\$ 1,28 no tratamento de intoxicações agudas – aquelas que ocorrem imediatamente após a aplicação. Nesse cálculo não são considerados os gastos com saúde pública em decorrência da exposição constante aos venenos agrícolas, como com o tratamento do câncer.

Ausência de recursos para segurança alimentar

Enquanto o Brasil deixa de arrecadar com a tributação do setor dos agrotóxicos, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) padece do esvaziamento orçamentário. Executado pelo Ministério da Cidadania, o Programa que realiza a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e distribui para a população em contexto de insegurança alimentar e nutricional deve receber o montante de R\$ 101 milhões em 2020, de acordo com o previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o vigente ano. O valor destoa do teto orçamentário para o Programa destinado em 2012, na ordem de R\$ 1,2 bilhão e da destinação de 225,59 bilhões ao Plano Safra

2019/2020, em atendimento aos interesses do agronegócio (TERRA DE DIREITOS, 2020, [s. p.]).

Em caminho diverso aparece a Tributação Verde, recentemente adotada em Santa Catarina que vem reduzindo os incentivos fiscais concedidos aos produtores ao estabelecer regra diferenciada de incidência do ICMS, que poderá ser maior ou menor a depender da quantidade de agrotóxico utilizado no cultivo (SANTA CATARINA, 2019).

Essa medida também andou na contramão das decisões tomadas pelo Governo Federal que no ano de 2019 aprovou o uso de mais de 325 novas substâncias pelos produtores, o que foi duramente criticado pelos defensores da saúde pública, mas recebeu irrestrito apoio da bancada agrícola.

A tributação verde, por outro lado, por se distanciar da decisão Federal, vem sendo vigorosamente atacada pelo agronegócio que adota, entre seus argumentos, posicionamento de que a produção ficará mais cara e, assim, todo o estado de Santa Catarina sofrerá com a falta de competitividade agrícola (GALHARDO, 2019).

A permissão de uso de agrotóxicos e a concessão de incentivos, ou retirada destes, ainda está aberta e poderá sofrer modificações ao longo dos próximos meses.

Compreendendo que o sistema tributário está intimamente ligado ao sistema alimentar, conforme amplamente abordado neste estudo, é possível perceber que as mudanças tributárias possuem sim a capacidade de modificar o cenário em que inserido o indivíduo, não apenas para privar ou dificultar o acesso, mas, principalmente, para fazê-lo pensar sobre as escolhas que deve ou não fazer e, assim, efetivar sua educação alimentar.

Todo o debate sobre o novo regime tributário das bebidas açucaradas tem como pano de fundo, portanto, compreender a relação entre o sistema tributário e o sistema alimentar. De fato, um sistema tributário pode promover um sistema alimentar centrado no estímulo de uma estrutura de produção agroindustrial a partir de uso intensivo de agrotóxicos, em circuitos longos de comercialização e, principalmente, da expansão da oferta a baixo custo de produtos ultraprocessados. Por outro lado, o sistema tributário pode ser capaz também de criar condições e instrumentos de indução ao novo modelo de desenvolvimento organizado a partir do fomento ao agricultor familiar e a produção orgânica e agroecológica, ao incentivo aos circuitos curtos de produção e consumo e, em especial, ao regime jurídico tributário especial em relação aos alimentos ultraprocessados capaz de influenciar no preço final do produto e, portanto, a diminuição do consumo. [...]

Na nossa visão, um dos principais conflitos que emergem em nossa sociedade diz respeito ao modo como a ação do Estado é capaz de regular

novos padrões de regimes alimentares centrados na diminuição progressiva dos ultraprocessados. Nessa perspectiva, entendemos que a construção do modelo tributário brasileiro deve ter como fundamento os princípios e diretriz do Guia Alimentar para População Brasileira.

A tributação de bebidas açucaradas se mostra como medida impositiva para a promoção do direito a alimentação adequada. A forma de tributar dessas bebidas é uma manifestação clara da função extrafiscal que os tributos podem assumir. A extrafiscalidade tem como fim a diminuição do consumo desse produto no país. Por meio do aumento da carga tributária incidente em tais bens, haverá uma norma inibitória quanto ao consumo e, em consequência disso, poderá reduzir futuros gastos em saúde pública decorrentes da obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis (CORREA, *et al.*, 2019, p. 304 e 311).

Por fim, verifica-se que a falta de atuação do Estado na regulação da temática da tributação, deixou em alerta as próprias empresas que, visando não perder uma fatia do mercado que está atenta à necessidade de redução do consumo de açúcares e em busca de alimentação saudável, vem firmando acordos com o poder público limitando seus nutrientes, bem como valendo-se de produtos sem açúcar, para adotar posição estratégica e, assim, ser vista com bons olhos pelo consumidor. É o caso da Coca-Cola que oferece diversas versões de seus refrigerantes na versão livre de açúcar, mas, permanece com valor nutricional pobre para o consumo pelo cidadão.

Neste item, portanto, pudemos verificar que apesar de algumas ações pontuais caminharem para a regulação estatal no sentido de implementação da tributação para produtos comestíveis e alimentos, não se pode afirmar que o Estado esteja agindo interventivamente sobre a questão, embora esse tema tenha se mostrado ponto importante para mudança do ambiente alimentar em que inserido o indivíduo e, conseqüentemente, uma das formas para redução ou contenção das DCNTs.

No próximo item, analisaremos a limitação de nutrientes e a política do Estado frente à intervenção nas empresas do ramo alimentício, como forma de freio para as doenças causadas pelos maus hábitos alimentares da população brasileira.

4.3 Limites de nutrientes

Neste item, iremos analisar quais medidas estão sendo ou já foram adotadas para limitação dos nutrientes que não possuam benefícios à saúde da população, prestando-se ao surgimento/aumento das DCNTs.

No cenário nacional, até os dias atuais, podemos destacar a limitação de 3

(três) nutrientes na fabricação de produtos alimentícios, quais sejam, sódio, açúcar e gordura *trans*. Resta saber, então, se essas medidas foram adotadas pelo Estado, como interventor direto no segmento privado ou se as limitações se deram de forma combinada entre Estado e iniciativa privada.

Explica-se que as medidas supracitadas visam a promoção da saúde da população e atuam na construção de ambientes alimentares que funcionam como verdadeiros estimuladores de um estilo de vida baseado em hábitos saudáveis. Ou seja, em razão dos alarmantes dados de DCNTs registrados no Brasil e em todo o mundo, *mister* sejam fomentadas políticas que contenham, quiçá revertam, os casos já registrados.

No ano de 2011, Ministério da Saúde e associações ligadas à indústria alimentícia¹⁴ firmaram Termo de Compromisso “com a finalidade de estabelecer metas nacionais para a redução do teor de sódio em alimentos processados no Brasil”. Segundo o documento, o objetivo com a medida era alcançar uma “melhoria no perfil nutricional dos alimentos processados”, a fim de conceder à população brasileira um estilo de vida que proporcionasse “uma alimentação saudável e equilibrada”, bem assim, “nutricionalmente adequada” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 1).

Em seu escopo, o Termo de Compromisso pactuava a redução do sal, para alcançar menos de 5g por pessoa, o que deveria ser atingido até o ano de 2020, em produtos comestíveis frequentemente consumidos pelos brasileiros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 2).

Tratava-se de acordo voluntário para redução do uso do sódio por parte da indústria a partir do ano de 2011, e o Ministério da Saúde seria responsável por fiscalizar a adoção e monitorar a eficiência das medidas combinadas no cenário alimentício nacional. Frise-se que não fora pactuada a fixação de qualquer cominação para as empresas que descumprissem o termo.

O compromisso previa a diminuição do sódio em 4 (quatro) etapas, sendo cada uma delas com contemplação de um alimento específico, com o objetivo de redução de 17 mil toneladas. A primeira etapa contemplou a diminuição de 1.859 toneladas de sal de macarrão instantâneo, pães de forma e bisnaguinhas, a segunda de 5.793 de batatas-fritas, rocamboles, misturas para bolo e bolos, maionese e

¹⁴ ABIA (Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação), ABIMA (Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias), ABITRIGO (Associação Brasileira da Indústria de Trigo) e ABIP (Associação Brasileira da Indústria de Panificação).

biscoitos, a terceira fase de 7.241 das margarinas, caldos em cubo/gel, temperos, cereais matinas, e a quarta e última de 2.361 de empanados, linguiças, hambúrgueres, queijos e outros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011, p. 2).

Desde sua assinatura, a Anvisa emitiu Informes Técnicos analisando amostras dos produtos que constaram do pacto, a fim de analisar o cumprimento do mesmo pelas empresas. Destacamos os Informes Técnicos nº 69 e nº 72.

O Informe nº 69, publicado no ano de 2015 pelo Ministério da Saúde, concluiu que, apesar de a indústria ter se mobilizado para adoção dos termos pactuados, quanto aos produtos analisados, alguns não lograram êxito nas metas determinadas, outros atingiram o patamar e, outros, por sua vez, superaram as mesmas, reduzindo o teor de sódio além do patamar mínimo:

4. Conclusões

Estabeleceu-se como responsabilidade da Anvisa, o monitoramento da redução do teor de sódio em alimentos processados, por meio de acordo assinado entre o MS, a Anvisa e as mesmas associações. As amostras foram colhidas em 19 Unidades da Federação, para 10 alimentos que fazem parte do segundo acordo assinado entre o MS e as associações das indústrias (batatas fritas, biscoito doce, biscoito doce recheado, biscoito salgado, bolos prontos sem recheio, bolos prontos recheados, rocambolé, maionese, pão francês e salgadinhos de milho). Foram realizados 332 laudos analíticos.

Analisando os resultados observamos que na média, a maioria dos alimentos atingiu as metas pactuadas, sendo que algumas marcas apresentaram valores superiores e outros valores inferiores à média geral. Todavia os produtos: biscoitos Maria, bolos prontos sem recheio, rocambolé e pão francês não atingiram a meta no valor médio. Nota-se também que todas as análises efetuadas para biscoitos cream cracker e maionese, atingiram a meta, considerando os valores máximos encontrados independentes da média.

Estamos divulgando também dados das análises de monitoramento realizadas como rotina de trabalho das vigilâncias sanitárias de alguns alimentos que permitem verificar a tendência do monitoramento entre os anos de 2.009 a 2.014. Estes produtos não tinham metas previstas no segundo acordo, mas possuem metas em outros acordos do MS com as indústrias: biscoito de polvilho, biscoito salgado, bisnaguinhas, macarrão instantâneo, pão de forma, pão de queijo, queijo Minas Frescal, queijo Muçarela, queijo Parmesão e queijo Prato.

Dentre esses 10 alimentos notamos que os biscoitos de polvilho apresentaram uma redução em 2.014 em comparação ao ano de 2.012, mas informações dos cinco anos analisados indica teor de sódio elevado para esse alimento. Em 2.014, em média, os biscoitos de polvilho continham mais da metade da ingestão diária recomendada de sódio pela Organização Mundial da Saúde (2.000 mg) em 100g do produto. Nos biscoitos salgados verificamos aumento no ano de 2.012 e no ano passado redução no teor de sódio com valores muito próximos daqueles encontrados em 2.010 e 2.011. As bisnaguinhas foram analisadas nos últimos dois anos e notamos redução no teor de sódio encontrado.

O macarrão instantâneo apresentou uma redução acentuada no segundo ano (2.010) e nos anos subsequentes houve oscilação com aumento e diminuição no teor de sódio. Para o pão de forma verificamos resultados próximos nos três anos analisados. O pão de queijo apresentou valores próximos entre si

nos quatro anos de análise. Os queijos Minas Frescal, Muçarela e o queijo Prato também apresentaram valores com poucas variações nos quatro anos de análise do teor de sódio.

Os resultados destacam a importância das ações que foram desenvolvidas pelo governo em conjunto com as associações das indústrias para a redução do teor de sódio nos alimentos processados.

Os resultados também reforçam a importância para a observação da rotulagem nutricional pelo consumidor, para que ele possa identificar os alimentos com menor teor de sódio dentro de uma mesma categoria ou entre categorias distintas de produtos e assim fazer a opção pela aquisição daqueles com menor teor de sódio (ANVISA, 2015a, p. 36-37).

Já no ano seguinte, os resultados do monitoramento do teor de sódio constante nos alimentos processados publicados no Informe Técnico nº 70/2016, apontaram no sentido de que os produtos analisados foram exitosos em atender às determinações constantes no Termo de Compromisso:

4. Conclusões

Estabeleceu-se como responsabilidade da Anvisa, o monitoramento da redução do teor de sódio em alimentos processados em função do acordo assinado entre o MS, a Anvisa e as seguintes Associações: ABIA; ABIMA; ABITRIGO e ABIP.

As amostras para seis alimentos que fazem parte do terceiro Termo de Compromisso (caldos em cubos, caldos em pó, cereais matinais, margarina, temperos para arroz e temperos em pasta) foram coletadas em seis Unidades da Federação, totalizando 76 laudos analíticos.

Analisando-se os resultados observa-se que, na média, todos os alimentos atingiram as metas pactuadas. Nota-se que todas as análises efetuadas para margarina e tempero para arroz atingiram a meta, considerando os valores máximos encontrados independentes da média.

Os resultados destacam a importância das ações que foram desenvolvidas pelo governo em conjunto com as associações das indústrias para a redução do teor de sódio nos alimentos processados.

Os resultados também reforçam a importância para a observação da rotulagem nutricional pelo consumidor, para que ele possa identificar os alimentos com menores teores de sódio dentro de uma mesma categoria ou entre categorias distintas de produtos e assim fazer a opção pela aquisição daqueles com menores teores de sódio (ANVISA, 2016a, p. 6-7).

Assim é que, em 2017, Anvisa e Abia repactuaram o compromisso firmado anos antes, a fim de se estabelecer novas metas de redução para os pães de forma, as bisnaguinhas e o macarrão instantâneo, a serem cumpridas até o presente ano de 2020. Há se observar que, segundo relatório informativo da Abia, o Acordo de Cooperação Técnica alcançou êxito na “retirada de pelo menos 17.254 toneladas de sódio dos alimentos industrializados” (ABIA, 2017, p. 17).

Como se vê, a redução do sódio nos produtos processados no Brasil se deu por via de uma parceria entre o Estado e a iniciativa privada, na qual fora estabelecida uma regulação para o setor, que conseguiu alcançar as metas

pretendidas. Contudo, a partir dos estudos já realizados, entende-se não ser possível afirmar que tais medidas sejam totalmente vitoriosas, uma vez que nem o poder público, nem as próprias associações que participam dos acordos, possuem poder punitivo em caso de descumprimento por parte da indústria alimentícia.

O próprio Idec, em estudo sobre a retirada do sódio dos alimentos, concluiu que apesar de se efetivar como uma das medidas do governo para prevenção das DCNTs, apenas esse ato voluntário não seria suficiente para solucionar o problema, propondo seja discutida a via regulatória, uma vez que a combinação apresentava metas tímidas, com “falta de transparência” sobre os “limites” acordados:

A análise evidenciou que os acordos representam um esforço governamental para lidar com os problemas relacionados às doenças crônicas não transmissíveis. Porém, os acordos por si só não resolverão esses problemas, sendo necessária a articulação com diversas outras políticas de saúde. Ademais, os acordos voluntários apresentam diversas fragilidades no tocante à timidez das metas, transparência e participação social, as quais podem e devem ser enfrentadas, especialmente tendo-se em vista que esse modelo de acordo tende a ser adotado para outros nutrientes além do sódio (IDEC, 2014, p. 5).

O mesmo estudo conclui que o modelo projetado para a redução do sódio deve seguir inspirando poder público e sociedade, principalmente para que, corrigidas as falhas constatadas, sejam implementadas ações semelhantes para outros ingredientes, como o açúcar:

Os acordos referem-se a uma iniciativa de política pública na área de saúde dentro de um plano estratégico de enfrentamento às doenças crônicas não transmissíveis. Porém, até o momento, mostram-se insuficientes para trazer os efeitos necessários para a redução do consumo de sódio na população. Tendo em vista que a abordagem para a redução do teor de certos nutrientes nos alimentos parece ter primazia no âmbito do governo, é fundamental que a sociedade civil pressione e participe da construção do melhor modelo possível de acordo. Nesse sentido, as deficiências e os aprendizados observados devem servir de guia para o aperfeiçoamento de iniciativas similares. E o momento atual é particularmente oportuno para isso, na medida em que governo e indústria já estão em discussão para a elaboração de novos acordos, desta vez para reduzir teores de outro nutriente: o açúcar (IDEC, 2014, p. 37).

Assim sucedeu situação semelhante para redução do açúcar, em acordo firmado entre Ministério da Saúde e associações da iniciativa privada. Visando a diminuição de 144 mil toneladas do ingrediente contido em misturas para bolos, produtos lácteos, achocolatados, bebidas adoçadas e biscoitos recheados, em

novembro de 2018, o então Ministro da Saúde Gilberto Occhi assinou acordo com a indústria¹⁵ para alcançar a meta estabelecida até o ano de 2022.

A medida foi tomada com base no guia da OMS que traz recomendação sobre o consumo de açúcares por crianças e adultos. Segundo o documento, o uso diário do açúcar não deve ultrapassar 10% do total de calorias ingeridas no dia, considerando uma dieta normal, bem como destaca que melhores resultados são vistos quando reduzido o consumo a 5% das calorias totais, o que equivale a 25g ou pouco mais de 1 colher de sopa de açúcar ao dia (WHO, 2015, p. 4).

Trata-se de documento que visa conter o desenfreado crescimento das DCNTs em razão do peso corporal elevado, mas destaca também que o consumo excessivo de açúcar é responsável pelo surgimento de cáries em número superior ao das crianças que não consomem com frequência alimentos açucarados, o que se torna um problema de grande monta quando se considera que esses efeitos colhidos na infância serão carregados até a idade adulta (WHO, 2015, p. 4).

A orientação da OMS ainda perpassa outras medidas a serem colocadas em prática pelos Estados para alcançar melhores resultados na saúde da população, quais sejam, a elaboração de guias alimentares, a adoção de rotulagem adequada com fornecimento da quantidade de açúcar contida nos alimentos processados, a regulação da publicidade de bebidas com açúcar adicionado, as medidas tributárias, entre outras (WHO, 2015, p. 18).

Seguindo as orientações da OMS, o Termo de Compromisso para Redução do Açúcar firmado no Brasil, estabelece que a iniciativa privada determinará estratégias para redução do nutriente nos produtos “para menos de 10% do total de calorias diárias ingeridas”, discriminando todos os produtos abarcados a cada ano (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p. 2-4).

Ao Ministério da saúde, por outro lado, caberão as medidas fiscalizadoras, de pesquisa de consumo pela população, bem como de investigação do cumprimento das medidas implementadas pelo segmento privado (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p. 5).

Destaque-se que, também neste caso, o termo firmado se efetiva de modo

¹⁵ Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (ABIA), Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas (ABIR), Associação Brasileira das Indústrias de Biscoitos, Massas Alimentícias e Pães e Bolos Industrializados (ABIMAPI) e Associação Brasileira de Laticínios (Viva Lácteos).

voluntário, e não há qualquer penalidade para as empresas que descumprirem o pactuado com as associações por ela representadas, cabendo à Abia a articulação com as indústrias associadas “o envolvimento e comprometimento no processo de pactuação das metas de redução do teor de açúcares nos alimentos industrializados e seu cumprimento” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018, p. 5).

Diversos produtos industrializados ficaram de fora do acordo, como por exemplo, balas, biscoitos, barras de cereal, sorvetes e outros, e o que tem sido observado é que, a fim de manter o mesmo sabor dos produtos, bem como atingir os patamares estabelecidos no acordo, a estratégia tem sido de troca do açúcar pelos adoçantes sintéticos. Contudo, os adoçantes vêm sendo objeto de estudos e ainda não existem evidências científicas suficientes sobre seus efeitos no corpo humano.

De se observar que o Guia Alimentar brasileiro recomenda que os produtos ultraprocessados, que contenham açúcar adicionado em sua composição, não sejam utilizados pelos cidadãos em seu consumo diário. Pelo contrário, a orientação se funda no consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados, o que torna conflitante a ação do governo que caminha apenas no sentido de redução do açúcar.

Também neste item, portanto, percebe-se uma atuação Estatal no modelo de regulação combinada, colocando-se ao lado do interesse privado das indústrias para direcionar as políticas públicas a serem adotadas. Não se mostra, lado outro, totalmente eficaz, uma vez que as críticas dão conta de que as medidas têm pequeno alcance e não se mostram eficazes no combate às DCNTs.

E mais, nos dois casos analisados, tanto do sódio, quanto do açúcar, a conferência do cumprimento dos pactos pelo poder público, e ainda mais, pelos consumidores, mostra-se deficiente, pois o atual modelo de rotulagem não expõe com meridiana clareza as informações nutricionais contidas nos produtos. E, no caso dos açúcares, a legislação em vigor desobriga os produtores de informar a real quantidade contida nos produtos.

Correndo contra a maré sódio/açúcar, a Resolução da Diretoria Colegiada da Anvisa, publicada em 26 de dezembro de 2019 o RDC nº 332, limitou o “uso de gordura trans industriais em alimentos” (ANVISA, 2019). O documento estabelece os limites para uso desse ingrediente, nos anos de 2021 e 2022, chegando à proibição da produção, da importação, do uso e da oferta de “óleo e gorduras parcialmente hidrogenados” para uso em alimentos.

Diferentemente das duas medidas anteriores que se deram por acordos

voluntários entre poder público e iniciativa privada, no caso das gorduras hidrogenadas o descumprimento das disposições “constitui infração sanitária, nos termos da Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977”, sujeitando-se às “responsabilidades civil, administrativa e penal cabíveis” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019).

Ou seja, neste caso, mostra-se evidente o caráter interventor do Estado, que se vale de instrumento normativo para compelir a indústria alimentícia a excluir de suas formulações item prejudicial ao consumo humano, principalmente se considerado que o alto consumo de tais ingredientes favorece o surgimento de problemas cardiovasculares, entre outros.

Medidas compulsórias apresentam maior eficácia, porquanto compelem as empresas a atuar com diligência na diminuição ou exclusão do produto nocivo à saúde do consumidor. E, em caso de descumprimento, o poder público possui meios de punir as empresas, o que se traduz como caráter verdadeiramente educativo para que outras corporações não incorram nas mesmas condutas.

Já se discute, para todos os temas citados neste item, a adoção de um sistema de rotulagem que permita ao consumidor se informar acerca da composição dos produtos expostos no mercado no tocante à quantidade de sódio, açúcar e gordura. Tal modelo atuaria como um facilitador para compreensão e escolha pelo consumidor, e, conseqüentemente, atuaria como um meio efetivo de beneficiamento da saúde geral da população, o que será analisado no item a seguir.

4.4 Rotulagem

A rotulagem nutricional dos alimentos e bebidas embaladas tem regulamentação adotada no Brasil desde o ano de 2001 e se mostra indispensável para que a população tenha condições de garantir uma alimentação saudável evitando o ganho de peso excessivo e o avanço das DCNTs. Atualmente, encontra-se em vigência o padrão de rotulagem determinado pelo Ministério da Saúde no ano de 2005, formulado para padronização das embalagens dos produtos em razão da vigência do Mercosul (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005).

Segundo a ANVISA, devem estar presentes nos rótulos dos embalados, informações como o local de fabricação do produto, o prazo de validade, a quantidade contida na embalagem, o lote de fabricação, além de quadro de informação nutricional contendo a porção a que se refere, o percentual de valores diários de energia

fornecida pelos nutrientes¹⁶, a lista de ingredientes em ordem decrescente¹⁷, a medida a ser considerada, bem assim, a quantidade de carboidratos, proteínas, gorduras totais e saturadas, fibra alimentar e sódio (ANVISA, 2001).

Além disso, a Lei 10.674/2003 determina a necessidade de informação da presença de glúten (BRASIL, 2003), para advertência de doentes celíacos e, pela RDC 135/2017, a agência incluiu a obrigatoriedade de informação quanto à presença de lactose, independentemente do tipo de embalado, “para dietas com restrição de lactose” (ANVISA, 2017).

No mesmo sentido, a RDC nº 26/2015 (ANVISA, 2015a) que dispõe sobre a necessidade de constar nas embalagens dos produtos, em local de destaque e com caracteres legíveis, “Os principais alimentos que causam alergias alimentares”, por exemplo, crustáceos, trigo e derivados, ovos, peixes, soja, leites, amendoim, entre outros (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2015).

A crítica que vem sendo feita ao atual modelo de rotulagem, contudo, reside no fato de que as informações se mostram excessivamente técnicas e não atendem à finalidade de conscientizar o consumidor sobre as escolhas alimentares que fazem com a simples leitura da embalagem, razão pela qual mais de 40 países já adotaram um novo modelo de rotulagem frontal (*front-of-pack*), com a finalidade de fornecer informações complementares sobre a tabela de nutrientes (SILVA, 2019).

Assim é que uma das propostas do Plano de Ações Estratégicas para enfrentamento às DCNTs no Brasil (2011-2022) é a necessária regulamentação dos rótulos de embalados como meio de promoção à saúde pública (DHAA e SAN) e consequente facilitação da compreensão pelo consumidor (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011).

Tal cenário ainda ganha respaldo do Guia Alimentar brasileiro que, em vigor desde 2014, prevê a diminuição do consumo de produtos processados e ultraprocessados, alertando ao consumidor que priorize a ingestão de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Em seu Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional, a Anvisa classificou os modelos de rotulagem frontal em interpretativos, semi-interpretativos, não interpretativos e híbridos (ANVISA, 2018).

¹⁶ Baseado em uma dieta de 2000 calorias.

¹⁷ Pela lista decrescente, deve aparecer primeiro o ingrediente adotado em maior quantidade, até o último que será o produto utilizado em menor quantidade.

Os modelos interpretativos são aqueles que “Combinam vários critérios para estabelecer uma indicação sobre a saudabilidade do alimento” através de um julgamento que não necessariamente informará especificamente sobre os nutrientes do mesmo. Como exemplo a agência destaca os modelos de ranqueamento e os selos de saúde, aqui incluídos, por exemplo, as advertências de “alto conteúdo de” e os semáforos nutricionais (ANVISA, 2018).

Já pelos modelos semi-interpretativos, a informação fornecida é “sobre um conjunto de nutrientes específicos”, através de “símbolos, descritores qualitativos ou cores”, a fim de facilitar a compreensão sobre “o nível de cada nutriente no alimento”. Tais modelos se apresentam em forma de semáforos nutricionais qualitativos ou alertas, como no caso dos octógonos que destacam a incidência de “alto em” (ANVISA, 2018).

Os modelos não interpretativos, por sua vez, funcionam para apresentar as informações “sobre um conjunto de nutrientes específicos” sem, contudo, fazer qualquer juízo sobre sua qualidade que venha a auxiliar o consumidor na “interpretação da informação”. É o caso do GDA – *Guideline Daily Amount*, onde constam apenas ícones com a quantidade total do alimento em valores de referência diária.

Por fim, a Anvisa destaca os modelos híbridos, que “Combinam atributos de modelos não interpretativos com modelos interpretativos ou semi-interpretativos”, caso dos GDA com cores e HSR – *Healthy Star Rating*. Como exemplo, os rótulos que contém tanto o sistema hoje em vigência no Brasil, como uma modalidade de alertas sobre os nutrientes do produto.

Dentre as propostas acima, os modelos semi-interpretativos do tipo “alto conteúdo” informam sobre a presença de quantidades elevadas de determinados componentes. Indicam alimentos com alto teor de energia e de nutrientes críticos (como sódio, gordura saturada, açúcar, dentre outros), objetivando alertar ou informar aos consumidores, de forma simples, visível e mais facilmente compreensível, sobre quantidades elevadas de itens prejudiciais à saúde.

Modelos de alertas já foram implementados em países como Chile (octógonos pretos para indicar alto teor de calorias, açúcares, gorduras saturadas e sódio), Peru (octógono vermelho para alto teor de açúcares totais, gorduras saturadas, gorduras *trans* e sódio), Uruguai (forma de octógono, nas cores branca e preta) e Israel (símbolos vermelhos com ícones e descritores qualitativos que alertam para o elevado teor de açúcares totais, gorduras saturadas e sódio). Outros, como Argentina e Canadá encontram-se em fase de implementação (p.e. em consulta pública e/ou de regulamentação) (SILVA, 2019, p. 10).

Segundo pesquisa realizada por Silva (2019, p. 46), os estudos dão conta de que o modelo mais eficiente a ser adotado, com a finalidade de conscientizar o consumidor e, conseqüentemente, atuar como fator de contenção das DCNTs são os modelos semi-interpretativos ou de alertas:

[...] os modelos de FOP semi-interpretativos de alto conteúdo de nutrientes críticos, usualmente denominados nos estudos como modelos de alertas, obtiveram resultados estatisticamente significantes em oito desfechos: captura de atenção/tempo de processamento (dois estudos), percepção de saudabilidade (cinco estudos), frequência de consumo (dois estudos), capacidade de diferenciação dos produtos (opção mais saudável) (dois estudos), compreensão do rótulo/percepção do teor de nutrientes (um estudo), intenções de compra (dois estudos), emoções (um estudo) e opinião (um estudo) [...]

Assim, as evidências disponíveis apontam que os modelos de rotulagem nutricional frontal semi-interpretativos de alto conteúdo de nutrientes críticos apresentaram mais desfechos favoráveis com valores estatisticamente significantes que outros modelos de FOP. Mais estudos, principalmente estudos longitudinais, seriam necessários para uma conclusão mais precisa (SILVA, 2019, p. 46).

A Anvisa, por sua vez, antes de tecer suas recomendações, prestou breves esclarecimentos sobre a possibilidade de se resolver a questão por meio de autorregulação, correção e regulação normativa (ANVISA, 2018, p. 151-157).

Para a agência, a autorregulação pode ser adotada, mas não é recomendada. A uma porque não há certeza de que as empresas irão assumir a responsabilidade de transmitir a informação ao cliente. A duas porque não haveria uma padronização da informação, o que acabaria por confundir o consumidor. A três porque poderia funcionar como uma “competição desleal”, com empresas usando o fato de prestarem um esclarecimento para obter lucro à custa da população.

Quando analisa a possibilidade de correção, a agência destaca que seria uma opção viável para abarcar mais empresas, mas também aponta que não se conseguiria abranger todos os produtos vendidos, principalmente em razão da existência de serviços de alimentação que não fornecem acesso à composição de alimentos, caso, por exemplo, dos refeitórios em faculdades.

Já quanto à possibilidade de intervenção normativa, assim se manifestou a Anvisa:

As alternativas normativas são opções de intervenção do Estado que buscam resolver problemas regulatórios alterando o comportamento dos agentes econômicos, por meio de atos de comando e controle, ou seja, a edição, pelo poder público, de ato normativo prescritivo que impõe regras a serem observadas pelos particulares, sob pena de punição.

Considerando que a maioria das causas raízes do problema regulatório

identificado consiste em lacunas, inconsistências e desatualizações do marco normativo sobre rotulagem nutricional de alimentos, torna-se necessário revisar as medidas normativas para corrigi-las.

Não obstante, existem diferentes opções de regras que podem ser adotadas para lidar com cada causa raiz identificada. Para muitas situações, já foi possível realizar uma avaliação qualitativa das vantagens e desvantagens das alternativas e indicar as medidas que seriam recomendadas.

Para outros casos, contudo, ainda há lacunas a serem preenchidas antes de ser possível para permitir uma análise dos prós e contras de cada opção, sendo essencial o envolvimento de atores com expertise nesses temas durante a TPS (ANVISA, (2018, p. 157).

Ao afirmar que não há um único modelo que atenderia à demanda, já que em meio à variedade de opções, mais de um tipo poderia ser adotado, a agência destaca que o modelo de rotulagem frontal vem se mostrando mais adequado ao fim destinado e que a sua adoção deve se dar de modo compulsório, baseado nos casos negativos já analisados fora do país:

Nessa linha, as experiências regulatórias e as evidências científicas avaliada mostram que a adoção de um modelo de rotulagem nutricional frontal pode ajudar os consumidores a visualizar e compreender as principais características nutricionais do alimento.

Assim, a implementação normativa de tal medida, de forma complementar à tabela nutricional, é uma alternativa capaz de atender às necessidades de vários consumidores, em especial aqueles que em função do seu nível de motivação, conhecimento e tempo, precisam de informações simples, ostensivas e compreensíveis para guiar suas escolhas.

A análise realizada revelou ainda que a adoção desses modelos deve ser realizada de forma compulsória, pois as experiências internacionais demonstram que a implementação voluntária traz mais consequências negativas do que positivas (ANVISA, 2018, p.158).

A recomendação da Anvisa, como se vê, caminha no sentido de optar pela regulação normativa para adoção de uma nova rotulagem nutricional de forma compulsória, impondo ao particular que se adequa à nova realidade, sob pena de punição, por ser uma das opções mais eficientes para se alcançar uma alimentação adequada e saudável.

Frise-se que a atual proposta de rotulagem de produtos que vem sendo trabalhada, não exclui a que até hoje encontra-se em vigor. Trata-se de um novo modelo a ser utilizado como complemento às tabelas nutricionais dos produtos, visando otimizar a análise conjunta das novas informações repassadas ao consumidor e chamando sua atenção para que se atente ao excesso de açúcares, gorduras e sódio, que evidentemente trazem riscos à saúde:

Desta forma, recomenda-se a adoção de um modelo de rotulagem nutricional

frontal obrigatório semi-interpretativo de alertas, que informe o alto conteúdo dos nutrientes mais relevantes para a saúde pública, de forma complementar à tabela nutricional. No entanto, as evidências disponíveis não permitem concluir sobre o formato mais apropriado para facilitar o uso da informação pelo consumidor brasileiro[...].

Quanto à rotulagem nutricional frontal, recomenda-se que os nutrientes declarados fiquem restritos aos açúcares adicionados, gorduras saturadas e sódio, pois esses nutrientes possuem evidências científicas robustas sobre seu impacto negativo no risco de desenvolver excesso de peso e DCNT e são aqueles que mais impactam negativamente na alimentação e na morbimortalidade da população brasileira, conforme já discutido (ANVISA, 2018, p. 161 e 166).

A Anvisa recomenda, ainda, que o novo modelo de rotulagem traga a declaração de quantidade de açúcares naturais contidos nos alimentos e daqueles adicionados, a fim de que o consumidor consiga evitar riscos de cáries dentais e, também, do excesso de peso, como já citado neste trabalho, indicando que a regulação brasileira se baseie nas evidências definidas pela OMS para estabelecer suas diretrizes (ANVISA, 2018, p. 165).

O Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), por sua vez, propõe que seja adotado, como modelo padrão, o selo de alerta “alto em” no formato de triângulo preto na parte frontal da embalagem, por se mostrar o mais eficaz para “o consumidor fazer escolhas alimentares mais saudáveis”, além de recomendar um tamanho adequado para leitura dos ingredientes, porções reais e comparáveis e local visível dos ingredientes (IDEC, 2017?).

A OPAS, ligada à OMS, recomenda a adoção dos selos em formato de octógonos, a fim de atenuar os danos causados pelas DCNTs, enquanto a representação das indústrias vem defendendo a ideia de que a adoção de um modelo semafórico, de acordo com pesquisa IBOPE, seria o preferido por 67% das pessoas (ABIA, 2017?, p. 1).

A discussão sobre a adoção do novo modelo de rotulagem iniciou-se em dezembro de 2017 e, até o presente momento, não parece que chegará a uma resolução breve, mormente se se considerar que alguns projetos se encontram em tramitação no Senado e na Câmara, ora defendendo o modelo semafórico, ora defendendo o selo de advertência.

O PLS 489/08 de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), determinava que “que os rótulos das embalagens dos alimentos tragam identificação de cores, de acordo com a composição nutricional.” Contudo, o mesmo foi arquivado ao final da legislatura, em 2018 (BRASIL, 2008).

O PL 5.522/2016 de Vanderlei Macris do PSDB/SP, que aguarda parecer do Relator da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços – CDEICS, “Torna obrigatória, na rotulagem de alimentos industrializados, a exposição clara e destacada da quantidade de carboidratos, sal, açúcar e gordura utilizados em sua formulação” (BRASIL, 2016b, p. 1) e estabelece que os rótulos apresentem sinalizações em cores (verde, amarelo e vermelho) com a quantidade recomendada de cada item.

Já o Deputado Tampinha do PSD/MT, propôs através do PL 6.770/16 a obrigatoriedade de “aposição de etiquetas coloridas que informem sobre a quantidade de sódio, açúcares, gorduras, conservantes e demais substâncias potencialmente prejudiciais à saúde nos rótulos” de processados e ultraprocessados comercializados no Brasil (BRASIL, 2016c).

O PL 7.621/17 de autoria do deputado Luiz Lauro Filho do PSB/SP, determina que os rótulos disponham de alertas “alto em” açúcar, sódio e gorduras *trans* e saturada, que “devem constar na parte frontal da embalagem” e “ser inscritos em selos pretos” (BRASIL, 2017c).

Contudo, no fim de 2019 a Anvisa aprovou consulta pública sobre rotulagem, adotando o modelo de rotulagem frontal pelo selo de lupa e advertência de “alto em”. De acordo com a Agência, a seleção de sódio, açúcar e gorduras se deu “por estarem relacionados com as principais doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs) no Brasil, como diabetes, doenças cardiovasculares e hipertensão”, tendo destacado, ainda, que o sistema fora escolhido em razão de sua “convergência com os objetivos regulatórios, pois é informativo e preserva a autonomia do consumidor” (ANVISA, 2019b, [s.p.]). A proposta ainda garante o prazo de 3 anos para a completa adoção pelas empresas.

Para melhor entendimento e compreensão pelo leitor, seguem abaixo as imagens dos modelos que vêm sendo discutidos e que foram abordados acima.

Nas Figuras 1 e 2 é possível verificar o modelo de rotulagem frontal e o modelo de perfil nutricional proposto pelas empresas do setor produtivo. Ambos seguem o padrão de semáforo, separando por cores os alertas a serem repassados para o consumidor.

Figura 1 - Modelo de rotulagem frontal por semáforo.



Fonte: ANVISA (2018).

Figura 2 - Modelo de perfil nutricional pelo sistema semafórico.

Nutrientes	Alimentos com porção > 100 g			Alimentos com porção < 100 g e bebidas		
	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto
	Porção	Porção	Porção	Porção	Porção	Porção
Gorduras saturadas	≤ 1,5 g	> 1,5 g e ≤ 6,6 g	> 6,6 g	≤ 1,5 g	> 1,5 g e ≤ 3,3 g	> 3,3 g
Açúcares totais	≤ 5 g	> 5 g e ≤ 27 g	> 27 g	≤ 5 g	> 5 g e ≤ 13,5 g	> 13,5 g
Sódio	≤ 80 mg	> 80 mg e ≤ 720 mg	> 720 mg	≤ 80 mg	> 80 mg e ≤ 360 mg	> 360 mg

Fonte: ANVISA (2018).

Nas Figuras 3 a 5 apresentamos os modelos de rotulagem nutricional frontal, modelo de perfil nutricional e modelo de nova tabela nutricional propostos pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC). Seguem o modelo de alertas por triângulo, semelhante ao modelo octógono adotado em países como o Chile.

Figura 1 - Modelo de rotulagem frontal proposto pelo IDEC.



Fonte: ANVISA (2018).

Figura 2 - Modelo de perfil nutricional proposto pelo IDEC.

Nutriente/constituente	Parâmetro
Sódio	≥ 1mg de sódio/kcal
Açúcares livres (açúcar)	≥ 10% do VET
Gorduras totais (gordura)	≥ 30% do VET
Gorduras saturada	≥ 10% do VET
Gorduras trans	Qualquer quantidade de gorduras trans
Adoçante	Qualquer quantidade de edulcorantes

Fonte: ANVISA (2018).

Figura 3- Tabela nutricional segundo proposição do IDEC.

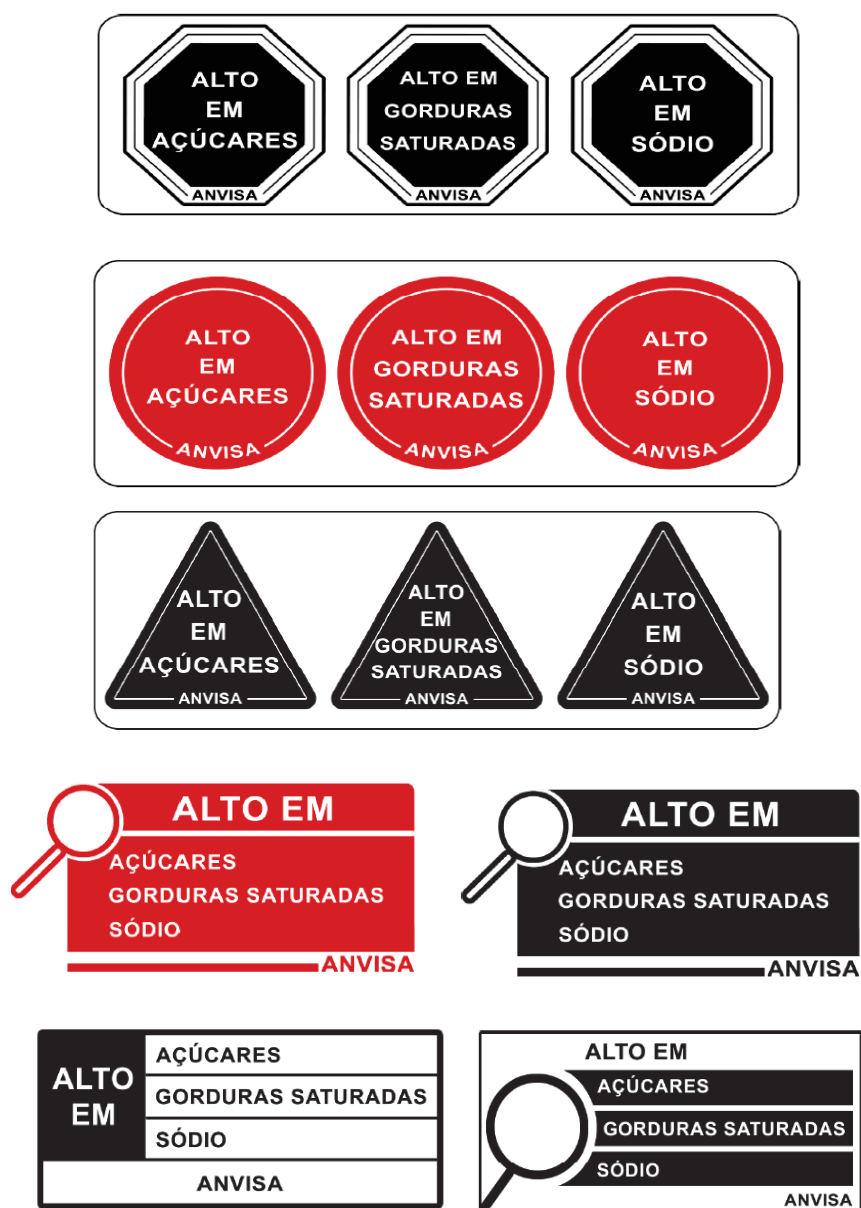
INFORMAÇÃO NUTRICIONAL		
NUTRIENTES	Nesta 270g	Por 100g
Calorias	1017kal	335kal
Carboidratos	207g	77g
Açúcar	81g	30g
Proteínas	17g	6g
Gorduras	5g	5g
Gorduras Saturadas	5g	2g
Gorduras Trans	0g	0g
Sódio	990mg	367mg
Fibra Alimentar	15g	6g

Fonte: ANVISA (2018).

Já na Figura 6, podemos verificar a conclusão realizada pela Anvisa em seu Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional de 2018.

Na oportunidade, a Agência colocou os modelos abaixo como aqueles que possuem maior eficácia e que, portanto, deveriam ser considerados pelo poder público no momento de tomada de serviços.

Figura 4- Modelos de rotulagem nutricional frontal propostas pela Anvisa para análise no momento de tomada pública de serviços.



Fonte: ANVISA (2018).

Como se vê, a discussão está aberta e poderá se modificar nos próximos meses. O caminho traçado parece estar seguindo para a intervenção do Estado através da normatização, por tratar-se de meio mais eficaz para coerção da iniciativa privada, que terá de se adaptar ao determinado pela agência de saúde. Lado outro, a forte presença da iniciativa privada nas decisões políticas tem sido fator impeditivo para a concretização das medidas, já que tenta impor modelos de rotulagem que sejam mais benéficos para seus negócios.

4.5 Políticas Públicas de Prevenção às DCNTS e promoção da SAN adotadas na América do Sul

Como foi possível perceber, até o presente momento, o Brasil não adota um único modelo interventivo, posto que vem combinando a regulação com a autorregulação e a regulação combinada.

Entretanto, as discussões ora lançadas nesse estudo não se limitam ao cenário nacional, haja vista o alcance das DCNTs em âmbito global. Assim, com a finalidade de ampliar os conhecimentos sobre os temas abordados neste trabalho, no presente capítulo faremos um breve levantamento de como os países da América do Sul vêm se posicionando no tocante aos modelos de intervenção estatal nos assuntos até aqui explorados.

O Chile é, atualmente, o país da América do Sul em que há maior número de regulamentações no tocante às políticas de SAN, visando a redução e a contenção das DCNTs e da obesidade e sobrepeso populacional.

No ano de 2012, através da Lei 20.606, o Chile adotou postura reguladora ao proibir a publicidade de alimentos com excesso de sal, calorias, gorduras e açúcares no país em programas com audiência infantil (CHILE, 2012). Ainda expandiu a medida em 2017, quando proibiu a veiculação de propagandas de alimentos ultraprocessados e com os citados excessos no horário de 6h às 22h.

Pela mesma lei, o Chile adotou modelo regulatório determinando que os alimentos embalados apresentem, obrigatoriamente, selos de advertência em formato octógono com descritores qualitativos que alertam para a composição de alto teor de sódio, calorias, açúcares e gorduras (CHILE, 2012).

O mesmo país desponta, ainda, no quesito tributação, por ter implementado no ano de 2014 legislação que instituiu impostos especiais para bebidas com açúcar adicionado, principalmente refrigerantes, o chamado Imposto Adicional às Bebidas Açucaradas (BRASIL, 2018b, p. 2).

Seguindo um dos modelos adotados pelo Chile, a Bolívia publicou em 2016 a *Ley 775 de Promoción de Alimentación Saludable* (BOLÍVIA, 2016) proibindo a publicidade de alimentos dirigida ao público infante-juvenil com a finalidade de conter o avanço das DCNTs entre seus cidadãos.

No tocante à rotulagem, o mesmo país optou pela adoção do sistema de *traffic light labeling*, valendo-se de método de semáforo nutricional para regular os

rótulos de produtos alimentícios processados e bebidas não alcoólicas.

Seguindo o modelo adotado pelo Chile, Uruguai e Peru também optaram por empregar em suas normas vigentes a utilização de avisos frontais octogonais¹⁸ para informações ao consumidor. Este último país, inclusive além de restringir a publicidade de alimentos e bebidas para crianças e adolescentes até os 16 anos, também proibiu a venda em escolas de alimentos com alto teor de gordura e ricos em açúcar. A Argentina, por sua vez, não se posicionou sobre os temas, e ainda se encontra em cenário de discussão quanto ao estilo de advertência a ser adotado nos rótulos de produtos comestíveis (ANVISA, 2018, p. 78-80).

Podemos perceber que nos países analisados da América do Sul vem prevalecendo o modelo de regulação estatal da economia quando assuntos relacionados à SAN, com criação de normas que determinam as condutas a serem adotadas pela iniciativa privada no tocante à comercialização de seus produtos alimentícios processados ou ultraprocessados. Tal situação se dá em virtude do elevado número de DCNTs que assola não apenas o hemisfério sul, mas todo o continente americano, mormente em razão da globalização.

No Quadro 1 a seguir, buscamos sintetizar as questões tratadas neste item, delimitando os países, a temática, as normas e as ementas, a fim de facilitar a compreensão pelo leitor acerca das matérias.

Quadro 1 - Países da América do Sul e suas legislações.

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO ÀS DCNTS E PROMOÇÃO DA SAN NA AMÉRICA DO SUL			
País	Tema Regulado	Ato Normativo	Ementa
CHILE	PUBLICIDADE	Lei 20.606/2012	Proíbe a publicidade de alimentos com excesso de sal, calorias, gorduras e açúcares em programas com audiência infantil e a veiculação de propagandas de alimentos ultraprocessados e com os citados excessos no horário de 6h às 22h.
	ROTULAGEM	Lei 20.606/2012	Obriga que os alimentos embalados apresentem, obrigatoriamente, selos de advertência em formato octógono com descritores qualitativos que alertam para a composição de alto teor

¹⁸ O Uruguai adotou o modelo de advertência octogonal preto com descritores qualitativos que alertam para excesso de açúcares, gorduras e sódio, e o Peru, por sua vez, optou pelo modelo de sinalização octogonal vermelho.

			de sódio, calorias, açúcares e gorduras.
	TRIBUTAÇÃO	Lei 20.780/2014	Através de reforma tributária, institui impostos especiais para bebidas com açúcar adicionado (refrigerantes), denominado Imposto Adicional às Bebidas Açucaradas.
BOLÍVIA	PUBLICIDADE	Lei 775/2016	Institui a proibição de publicidade de alimentos para o público infanto-juvenil.
	ROTULAGEM	Lei 775/2016	Adota o sistema de <i>traffic light labeling</i> (semáforo nutricional) para os rótulos de produtos alimentícios processados e bebidas não alcoólicas.
URUGUAI	ROTULAGEM	Decreto Poder Executivo – Decreto Interno nº Ref. N. 001-3 / 13061 / 2017 / VF	Adota modelo de rotulagem semelhante àquele utilizado no Chile, com avisos de advertência frontais, tipo octógonos pretos.
PERU	PUBLICIDADE	Lei 30.021/2013	Proíbe a publicidade de alimentos não saudáveis direcionadas para crianças e adolescentes até os 16 anos.
	ROTULAGEM	Lei 30.021/2013	Determinação a adoção de modelo de rotulagem semelhante ao utilizado no Chile, com avisos de advertência frontais, com fundo preto e letras brancas.
ARGENTINA	Temáticas ainda em discussão.		

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a responder duas perguntas: 1) Qual o modelo regulatório adotado pelo Estado no tocante aos temas de segurança alimentar e nutricional? 2) Como o poder público vem se posicionando quanto às políticas públicas implementadas para a prevenção e combate às doenças crônicas não transmissíveis?

No decorrer deste estudo, foi possível observar, através de quatro grandes temáticas, quais sejam, Publicidade, Rotulagem, Limite de Nutrientes e Tributação, em que medida e quais as técnicas usadas pelo Estado para combate e prevenção às DCNTs, sendo mais legível, neste momento, compreender como funciona o papel estatal brasileiro na regulação dos temas de SAN voltados à população.

Como hipótese, questionamos inicialmente se é verdade que, após a consolidação do neoliberalismo, pode-se dizer que o Estado brasileiro deixou de adotar políticas intervencionistas na indústria de alimentos.

Para todas as questões lançadas e com base nas análises tecidas ao longo deste estudo, foi possível concluir que o Brasil possui um modelo de intervenção híbrido, o que significa dizer que em alguns casos regula as atividades da iniciativa privada através de instrumentos normativos de regulação, em outros atua conjuntamente com o segmento particular em regulação combinada e, em outras hipóteses, deixa que o próprio mercado estabeleça suas regras, pela autorregulação.

Ou seja, o regime alimentar brasileiro decorre do estilo desenvolvimentista nacional, na medida em que apresenta tendências à abertura mercadológica, em razão da forte influência do poder econômico, capaz de não apenas intervir na economia e na regulação normativa, mas também nas escolhas do cidadão.

No tocante à hipótese proposta, verificou-se que esse cenário de intervenção pelo modelo híbrido não apresentou grandes mudanças, ainda que sob a atuação de governos que possuem ideologias diversas. Isso porque, seja sob o comando de uma administração mais próxima aos ideais intervencionistas, seja sob outras que têm os olhos voltados aos ideais liberais, o modelo híbrido manteve-se semelhante.

Ou seja, tanto na era do Governo PT (Lula e Dilma – 2002 a 2015), quanto no Governo PMDB (Temer – 2016-2018) e, mais recentemente, o Presidente Jair Bolsonaro, sem partido (2019-2022), as políticas públicas voltadas ao combate e

recrudescimento das DCNTs seguiram o supracitado modelo híbrido, em que foram adotadas posturas diferentes para os temas aqui estudados a depender do jogo político dos agentes envolvidos e da necessidade de adequação aos anseios sociais.

Assim, mesmo sob o comando de um governo que, em tese, se posiciona como mais intervencionista e defensor de um Estado forte na esfera econômica, como no caso da “Era Lula/Dilma”, várias questões permaneceram autorreguladas ou não reguladas, como no caso da publicidade, e outras reguladas por combinação, como se viu com a limitação proposta no acordo do Sódio.

Por sua vez, sob o comando de governos ditos neoliberais, que explanam uma atuação de livre mercado, foi possível verificar medidas intervencionistas, como no caso da redução dos incentivos fiscais das indústrias de bebidas adoçadas que iniciou-se com a greve dos caminhoneiros no Governo Temer, se modificou parcialmente sob o comando de Bolsonaro, e, ainda, como pretende ser a próxima norma de rotulagem de produtos alimentícios.

Assim, se conclui que sob o complexo sistema político brasileiro, é possível que em um mesmo governo, seja ele de direita ou de esquerda, convivam diferentes modelos de intervenção, não se podendo afirmar que o neoliberalismo, no Brasil, vem conseguindo interferir nos comandos regulatórios.

Tal cenário torna-se mais facilmente compreensível quando examinamos que o Estado brasileiro, de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada, vem atuando de acordo com os interesses das classes dominantes e, também, segundo pressão das demandas sociais que lhes são encaminhadas.

Conclui-se, com a presente pesquisa que, em que pese a necessidade de se proteger a SAN e o DHAA, o modelo intervencionista brasileiro nem sempre tem se mostrado eficaz no propósito de mudança do sistema alimentar e de proteção da saúde da população, mormente se se considerar que as DCNTs e os números de obesidade e sobrepeso, como amplamente abordado neste estudo, vêm crescendo vertiginosamente sem que sejam criadas políticas públicas eficientes para combater o cenário contemporâneo.

Não se pretende, com o presente trabalho, colocar um ponto final sobre as discussões aqui lançadas. Pelo contrário, iniciou-se uma discussão sobre o tema a fim de inspirar novos estudos teóricos e empíricos que se proponham a produzir reflexões e abordagens inovadoras para alcançar uma efetiva Segurança Alimentar e Nutricional e o verdadeiro e soberano Direito Humano à Alimentação Adequada.

REFERÊNCIAS

- ABIA. **Infográfico Rede de Rotulagem**. 2017?. Disponível em: <https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2018420infograficoABIA.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.
- ABIA. **Relatório Anual de 2017**. Disponível em: <https://www.abia.org.br/vsn/temp/z201843relatorioABIA2017.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.
- ALLEN, Patrícia. Mining for justice in the food system: perceptions, practices, and possibilities. **Agric Hum Values**, 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10460-008-9120-6>. Acesso em: 10 out. 2018.
- ANDRADE, Giovanna Calixto. **Consumo de alimentos ultraprocessados fora de domicílio no Brasil**. São Paulo, 2017. 63f. Dissertação (Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Área de Concentração: Medicina Preventiva) – Universidade de São Paulo.
- ANVISA. Assessoria de Comunicação. **Anvisa aprova consultas públicas sobre rotulagem**. 2019b. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/anvisa-aprova-consultas-publicas-sobre-rotulagem/219201/pop_up?inheritRedirect=false. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ANVISA. **Informe Técnico n. 69/2015**. Informe técnico teor de sódio dos alimentos processados. 2015a. Disponível em: <https://alimentusconsultoria.com.br/wp-content/uploads/2016/07/Informe-T%C3%A9cnico-n%C2%B0-69-2015-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ANVISA. **Informe Técnico n. 70/2016**. Informe técnico teor de sódio dos alimentos processados. 2016a. Disponível em: <https://alimentusconsultoria.com.br/informe-tecnico-n-70-de-19-de-janeiro-de-2016-anvisa/informe-tecnico-n-70-2016/>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ANVISA. **Informe Técnico n. 72, de 01 de agosto de 2016**. Resultados do monitoramento do teor de sódio dos alimentos processados. Terceiro termo de compromisso. 2016b. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/resultado-de-busca?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_assetEntryId=2917189&_101_type=document. Acesso em: 15 jan. 2020.
- ANVISA. **Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional**. Gerência Geral de Alimentos. 2018. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/5313808/Relat%C3%B3rio+de+An%C3>

%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional.pdf/31d15194-568c-4862-82ec-97e38202b1a1. Acesso em: 05 jan. 2020.

ANVISA. **Resolução de Diretoria Colegiada RDC n. 135/2017**. Altera a Portaria SVS/MS nº 29, de 13 de janeiro de 1998, que aprova o regulamento técnico referente a alimentos para fins especiais, para dispor sobre os alimentos para dietas com restrição de lactose. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/2955920/RDC_135_2017_.pdf/ac21ecc5-b439-4872-8a11-01cbef2d3d51. Acesso em: 15 jan. 2020.

ANVISA. **Resolução de Diretoria Colegiada RDC n. 26/2015**. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. 2015b. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/legislacao-1/biblioteca-de-normas-vinhos-e-bebidas/resolucao-rdc-no-26-de-2-de-julho-de-2015.pdf/view>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ANVISA. **Resolução de Diretoria Colegiada RDC n. 332/2019**. Define os requisitos para uso de gorduras trans industriais em alimentos. 2019a. Disponível em: portal.anvisa.gov.br/documents/10181/4379119/RDC_332_2019_.pdf/6c0d81d8-98ab-4d94-93cc-4a65f59168a0. Acesso em: 17 jan. 2020.

ANVISA. **Rotulagem nutricional obrigatória**: manual de orientação aos consumidores. Universidade de Brasília, 2001. Disponível em: http://www.ccs.saude.gov.br/visa/publicacoes/arquivos/Alimentos_manual_rotulagem_Anvisa.pdf. Acesso em: 10 dez. 2019.

ARNAIZ, Mabel Gracia. Em Direção a uma Nova Ordem Alimentar? *In*: CANESQUI, AM; GARCIA, RWD. (Orgs.). **Antropologia e nutrição**: um diálogo possível. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. 306 p. Antropologia e Saúde collection. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876-09.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2019.

BAGNOLI, Vicente. **Direito Econômico**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

BENETTI, Estela. **SC aumenta impostos e adota tributação verde para agrotóxicos**. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/estela-benetti/sc-aumenta-impostos-e-adota-tributacao-verde-para-agrotoxicos>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p.457-467. São Paulo, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/67764/70372/>. Acesso em: 02 fev. 2020.

BOLÍVIA. **Ley de promoción de alimentación saludable**. Tiene por objeto

estabelecer lineamientos y mecanismos para promover hábitos alimentarios saludables em la poblcaión boliviana, a fin de prevenir las enfermedades crónicas relacionadas com la dieta. 2016. Disponível em: <https://criancaeconsumo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Lei-Bolivia.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 293, de 2004, que “altera o sistema tributário nacional e dá outras providências”**. Brasília, DF. 2018b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D28DF771A9A70042D77CF32B5FE30FF9.proposicoesWebExterno2?codteor=1677008&filename=REQ+14/2018+PEC29304. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Nº 9.394**. Brasília, DF. 30 mai. 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9394-30-maio-2018-786804-publicacaooriginal-155740-pe.html>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo PDC 1.460/2014**. Susta os efeitos da Resolução nº 163 de 13 de março de 2014, do CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Susta os efeitos da resolução que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. 2014b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=612104>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 1.637/2007**. Dispõe sobre oferta, propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas, cujo objeto seja a divulgação e a promoção de alimentos com quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36036>. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 5.522/2016**. Torna obrigatória, na rotulagem de alimentos industrializados, a exposição clara e destacada da quantidade de carboidratos, sal, açúcar e gordura utilizados em sua formulação. 2016b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2087332>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 5.921/2001**. Acrescenta parágrafo ao art. 37, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que "dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências". Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=43201>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 6.770/2016**. Determina a obrigatoriedade de aposição de etiquetas coloridas que informem sobre a quantidade de sódio, açúcares, gorduras, conservantes e demais substâncias potencialmente prejudiciais à saúde nos rótulos de produtos alimentícios

manufaturados e comercializados em território nacional. 2016c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2121912>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 7.621/2017**. Dispõe sobre a rotulagem frontal de alimentos que contenham quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans e de sódio. 2017b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2136719>. Acesso em: 05 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 8.541/2017**. Aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente sobre a importação ou saída de bebidas não alcoólicas adoçadas com açúcar. 2017a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2150996>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 02 dez. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. **Convênio ICMS 100/1997**. Reduz a base de cálculo do ICMS nas saídas dos insumos agropecuários que especifica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/1997/CV100_97. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde. Legislação em Vigilância Sanitária. **Lei nº 10.674/2003**. Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca. Disponível em: http://portal.anvisa.gov.br/documents/33916/393963/lei_10674.pdf/eb3ab49c-5d38-4633-8c15-2031101ae27e. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. Planalto. **PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, DF. 24 jan. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) no Brasil 2011-2022**. Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Análise de Situação de Saúde. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.660/2011**. Aprova a Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – TIPI. Revogado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7660.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 430/2016**. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados (Cide-Refrigerantes), e dá outras providências. 2016a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127624>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 489/2008**. Altera o Decreto-Lei nº 986, de 21 de outubro de 1969, que institui normas básicas sobre alimentos, para determinar que os rótulos das embalagens dos alimentos tragam identificação de cores, de acordo com a composição nutricional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/88858>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.183/2019**. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a comercialização da produção e da importação de refrigerantes e bebidas açucarados (Cide-Refrigerantes), e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136266>. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Curso de desenvolvimento econômico**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

CADIEUX, Kirsten Valentine; SLOCUM, Rachel. What does it mean to *do* food justice? **Journal of Political Ecology**, v. 22, 2015.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Apontamentos sobre Regulação e Política Econômica: A Modernidade Medieval. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 37, p. 261-311, fev. 2014. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1149>. Acesso em: 14 jan. 2020.

CASTRO, Armando Barros de. Observações sobre a indústria brasileira de

alimentos. **R. Adm. Empres.**, São Paulo, v. 17, n. 16, p. 71-79, Dec. 1977. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901977000600005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 nov. 2019.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1963. v. 1.

CENCI, Ana Righi. BEDIN, Gabriel de Lima. FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 4, jan/jun 2011.

CHILE. **Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad**. 2012. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1041570>. Acesso em: 25 fev. 2020.

CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico. **Revista dos Tribunais**, 1965.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução nº 163/2014**. Dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1635.html#resolucao_163. Acesso em: 16 fev. 2020.

CONAR. Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**. 1980. Disponível em: <http://www.conar.org.br/codigo/codigo.php>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CORRÊA, Leonardo. **Direito e Democracia Econômica. Uma interpretação à luz da obra de Karl Polanyi**. Teresina, PI: Editora da Universidade Federal do Piauí, 2019.

EMBRAPA. Quem Somos. [2020]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/quem-somos>. Acesso em: 05 jan. 2020.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **1º Prêmio FGV-EAESP de Responsabilidade Social no Varejo**. São Paulo, 2003. Disponível em: <https://cev.fgv.br/premio/1o-premio-fgv-eaesp-de-responsabilidade-social-no-varejo-2003?page=6>. Acesso em: 23 fev. 2020.

GALHARDO, Ricardo. Governador de SC cria ICMS 'verde' e irrita bolsonaristas. **Portal UOL**, 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2019/10/14/governador-de-sc-cria-icms-verde-e-irrita-bolsonaristas.htm>. Acesso em: 25 jan. 2020.

GASTALDI, J. Petrelli. **Elementos de Economia Política**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HENRIQUES, Patrícia; DIAS, Patrícia Camacho; BURLANDY, Luciene. A regulamentação da Propaganda de alimentos no Brasil: convergências e conflitos de interesses. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 30(6): 1219-1228, jun, 2014.

HLPE. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. **Nutrition and food systems**, Rome, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/reports/pt/>. Acesso em: 11 nov. 2019.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 22. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2010.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Proposta de Rotulagem**. 2017?. Disponível em: <https://idec.org.br/direitodesaber/proposta>. Acesso em: 06 jan. 2020.

IDEC. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Redução de Sódio em Alimentos: uma análise dos acordos voluntários no Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.idec.org.br/uploads/publicacoes/publicacoes/caderno-idec-sodio-alimentos.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2020.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. A “farra dos créditos” nos concentrados de refrigerantes em prejuízo da Fazenda Pública. **Instituto Justiça Fiscal: Justiça Fiscal é o Estado para todos**, 2017. (Nota Técnica). Disponível em: <http://ijf.org.br/?p=2870>. Acesso em: 15 jan. 2019.

INSTITUTO REAJA. **Direito à alimentação, políticas públicas e restrições alimentares: entre a invisibilidade e o reconhecimento**. CORRÊA, Leonardo (Org.). Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2017.

JUSTIÇA FEDERAL. **Ação Civil Pública com Pedido de Tutela Provisória**. 2016. Disponível em: <https://criancaconsumo.org.br/acoes/google-e-conanda-acp-youtube-setembro2016/>. Acesso em: 23 jan. 2020.

MALUF, Renato S., e REIS, Márcio Carneiro. Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, Cecília., BURLANDY, Luciene., MAGALHÃES, Rosana. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MANTEGA, Guido. **A Economia Política Brasileira**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MCDONALD'S. **Compromisso de publicidade responsável**. Código de Auto-Regulamentação Publicitária McDonald's Brasil. 2007. Disponível em: <https://www.mcdonalds.com.br/familia/publicidade-responsavel>. Acesso em: 23 fev. 2020.

MCMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e questões agrárias**. Trad. MIDORI,

Sônia. Org. FERNANDES, Bernardo Mançano., SCHNEIDER, Sérgio. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; UFRGS Editora, 2016.

MELLO, Elizabete Rosa de; *et al.* In: CORRÊA, Leonardo (Org.). **Diálogos sobre O Direito Humano à Alimentação Adequada**. Juiz de Fora, MG: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2019.

MELLO, Patrícia Campos. **Bolsonaro contraria Guedes e nega possibilidade de ‘imposto do pecado’**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/bolsonaro-contraria-guedes-e-nega-possibilidade-de-imposto-do-pecado.shtml>. Acesso em: 25 jan. 2020.

MELO, Júlia Carla Duarte. **Política econômica do trabalho e o Decreto presidencial 9.394 de 31 de maio de 2018: análise dos impactos na garantia do Princípio Constitucional do pleno emprego a partir da intervenção estatal na redução das alíquotas de IPI incidentes nas indústrias produtoras de bebidas concentradas situadas na Zona Franca de Manaus**. Juiz de Fora, MG, 2019. 26f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Direito e Processo do Trabalho) – Cers/Estácio.

MINAS GERAIS. **Lei nº 18.372/2009**. Altera a lei 15.072/2004 para proibir a venda em escolas públicas e privadas de alimentos produzidos com excesso de gordura saturada e trans e que apresentem excesso de calorias, sódio e açúcares. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-18372-2009-minas-gerais-acrescenta-dispositivo-a-lei-no-15-072-de-5-de-abril-de-2004-que-dispoe-sobre-a-promocao-da-educacao-alimentar-e-nutricional-nas-escolas-publicas-e-privadas-do-sistema-estadual-de-ensino>. Acesso em: 16 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Promoção da alimentação saudável e adequada e acesso à água**. Programa Restaurante Popular. 2000? Disponível em: http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/alimentacao-e-aceso-a-agua/copy11_of_cisternas_2. Acesso em: 18 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)**. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/vigilancia-em-saude/vigilancia-de-doencas-cronicas-nao-transmissiveis-dcnt/plano-de-acoes-estrategicas-para-o-enfrentamento-das-doencas-cronicas-nao-transmissiveis-dcnt>. Acesso em: 10 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Termo de Compromisso para Redução do Sódio, nº 004/2011**. Disponível em: http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/termo_abia.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Termo de compromisso redução do sódio**. 2018. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/44777-brasil-assume-meta-para-reduzir-144-mil-toneladas-de-acucar-ate-2022>. Acesso em: 16 jan. 2020.

MONTEIRO, Carlos Augusto *et al.* NOVA. A estrela brilha. Classificação dos

alimentos. **Saúde Pública**. World Nutrition, v. 7, n. 1-3, jan.-mar. 2016.

MONTEIRO, Carlos Augusto. **Ceensp discutiu sistemas alimentares e suas implicações para saúde e políticas públicas**. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zgxV9SDCN6E>. Acesso em: 28 jul. 2018.

NEVES, Vítor. Custos sociais: Onde para o mercado? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 95, 2011. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/4368>. Acesso em: 7 jul. 2019.

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. Aspectos históricos da intervenção estatal na ordem econômica brasileira: breve análise das Constituições que precederam a atual. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/23924/aspectos-historicos-da-intervencao-estatal-na-ordem-economica-brasileira-breve-analise-das-constituicoes-que-precederem-a-atual>. Acesso em: 30 nov. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 19 out. 2019.

OPAS/OMS. **Termo de cooperação nº72**. Rio de Janeiro, dez. 2017. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1730-relatorio-tc-72-2017-c&category_slug=relatorio-tecnico-2017&Itemid=965. Acesso em: 11 nov. 2019.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: A preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 43, n. 169, p.101-126, jan./mar. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92449>. Acesso em: 02 dez. 2019.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza. **Agricultura, Saúde Coletiva e Produção de Alimentos**: uma agenda para a política e a gestão públicas. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura – OPPA. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA, Texto de Conjuntura 22. Rio de Janeiro, dez. 2016.

SALOMÃO, Alexa., COELHO, Luciana. Governo quer “imposto do pecado” sobre cigarro, álcool e doces, diz Guedes em Davos. **NSC Total**, 2020. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/governo-quer-imposto-do-pecado-sobre-cigarro-alcool-e-doces-diz-guedes-em-davos>. Acesso em: 25 jan. 2020.

SANTA CATARINA. **Lei 10.608/2019**. Institui e define como zona livre de agrotóxicos a produção agrícola, pecuária, extrativista e as práticas de manejo dos recursos naturais no município de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2019/1063/10628/lei-ordinaria-n-10628-2019-institui-e-define-como-zona-livre-de-agrotoxicos-a-producao-agricola-pecuaria-extrativista-e-as-praticas-de-manejo-dos-recursos-naturais-no-municipio-de-florianopolis>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SILVA, Thales Brendon Castano Silva. **Modelos de rotulagem nutricional frontal de alto conteúdo de nutrientes críticos comparado a outros modelos de rotulagem frontal nutricional**: uma revisão sistemática. Brasília, DF, 2019.

Disponível em:

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/%281%29Modelos+de+rotulag+em+nutricional+frontal+de+alto+conte%C3%BAdo+de+nutrientes+cr%C3%ADticos+comparado+a+outros+modelos+de+rotulagem+frontal+nutricional/03753db7-bfa4-4b58-9cb1-e47edadef051>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da Silva. **As formas de atuação do Estado no Domínio Econômico**: limites constitucionais sob a perspectiva do Poder Judiciário. Cadernos de Direito. Piracicaba, v. 17, n. 32, jan/jun 2017. Disponível em:

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-Dir_n.32.12.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

SOARES, Emília Salgado. **Externalidades negativas e seus impactos no mercado**. São Paulo, 1999. 90f. Dissertação (Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas) – Fundação Getúlio Vargas.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: Editora LTr, 2017.

SPANIOL, Ana Maria. **Influência da publicidade de alimentos sobre a escolha alimentar de crianças e adolescentes de escolas públicas do Distrito Federal**. Brasília, DF, 2014. 170f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana da UNB) – Universidade de Brasília.

TERRA DE DIREITOS. Assessoria de Comunicação. **Inconstitucionalidade da isenção de impostos para setor de agrotóxicos será julgado pelo STF**. 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/inconstitucionalidade-da-isencao-de-impostos-para-setor-de-agrotoxicos-sera-julgado-pelo-stf/23236>. Acesso em: 15 jan. 2020.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz., GOULART, Dillian., GENTIL, Patricia Chaves., OLIVEIRA, Taís Porto. **A Saúde Pública e a Regulamentação da publicidade de alimentos**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição, 200-?. Disponível em:

<http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/regulamentaPublicidadeAlimentos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

VIGITEL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico. Brasília, 2019. Disponível em:

<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/julho/25/vigitel-brasil-2018.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020

WHO. World Health Organization. **Guideline**: Sugars intake for adults and children. 2015. Disponível em: https://www.who.int/nutrition/publications/guidelines/sugars_intake/en/. Acesso em: 17 jan. 2020.

ZANOTTA, Alexandre. **Regulação e auto-regulação no mercado de capitais brasileiro**. São Paulo, 2005. 139f. Dissertação (Curso de Pós-Graduação da PUC/SP, Área de Concentração: Direito Comercial) – Pontifícia Universidade Católica.