

# QUEM ALIMENTA MAIS: ANÁLISE COMPARATIVA DAS LEIS ARGENTINA E BRASILEIRA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

## WHO FEEDS MORE: COMPARATIVE ANALYSIS OF ARGENTINE AND BRAZILIAN FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY LAWS

**JOÃO MARCEL EVARISTO  
GUERRA**

Universidade Estadual do Piauí,  
Brazil  
[joaomarcelguerra@gmail.com](mailto:joaomarcelguerra@gmail.com)

**Received:** 20 Mar 2025

**Accepted:** 21 Abr 2025

**Published:** 05 Jul 2025



**Resumo:** Entre 2019 e 2021, 37% da população argentina e 28,9% da brasileira encontrava-se em situação de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada. Diante desses dados, levantou-se a hipótese de que o regramento brasileiro de concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) era mais benéfico que o argentino. Buscando comprovar a hipótese, a partir de uma metodologia comparativa, descritiva, documental e telematizada, este estudo objetivou confrontar a lei argentina 25.724/2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* e a lei brasileira 11.346/2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, consoante os seguintes critérios: a) histórico do procedimento legislativo; b) titulares e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na legislação; c) definição de institutos e

conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei e d) modelos de repartição de atribuições entre os entes federados. Realizada a comparação, restou rechaçada a hipótese inicial.

**Palavras-chave:** Direito Humano à Alimentação Adequada. Fome. Brasil. Argentina.

**Abstract:** Between 2019 and 2021, 37% of the Argentine population and 28.9% of the Brazilian population were in a situation of severe or moderate food and nutritional insecurity. Given these data, the hypothesis was raised that the Brazilian rule implementing the Human Right to Adequate Food (HRAF) was more beneficial than the Argentine one. Seeking to prove the hypothesis, based on a comparative, descriptive, documentary and telematic methodology, this study aimed to compare Argentine law 25,724/2002, which established the National Nutrition and Food Program, and Brazilian law 11,346/2006, which created the National Food and Nutrition Security System, depending on the following criteria: a) history of the legislative procedure; b) holders of rights and beneficiaries of measures implementing the HRAF provided for in the legislation; c) definition of institutes and concepts related to the HRAF provided for by law and d) models of distribution of responsibilities among the federated entities. After the comparison was made, the initial hypothesis was rejected.

**Keywords:** Human Right to Adequate Food. Hunger. Brazil. Argentina.

## 1 Introdução

Entre os anos de 2019 e 2021, a Argentina contava com 16,7 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada. Em termos proporcionais, este quantitativo equivalia a 37% da população. No mesmo período, o Brasil contava com 61,3 milhões de pessoas nas mesmas condições, o que equivalia a 28,9% da população (FAO *et al.*, 2023, p.127-128).

Os percentuais de pessoas vivenciando a insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada no Brasil e na Argentina podem ser considerados medianos quando analisada a realidade de outros países da América Latina e do Caribe. Nesse espaço amostral, por exemplo, os países com o pior cenário, isto é, com a maior proporção de suas populações submetidas à insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada, são Haiti (82,5%), Guatemala (55,9%) e Peru (50,5%). Por seu turno, os países com o melhor cenário, vale dizer, com a menor fração de suas populações enfrentando o mesmo quadro são Costa Rica (15,9%), Bahamas (17,2%) e Chile (17,4%) (FAO *et al.*, 2023, p. 127).

A insegurança alimentar moderada diz respeito à circunstância na qual os indivíduos convivem com incertezas quanto à capacidade de obtenção de alimentos e eventualmente são forçados a reduzir a qualidade ou quantidade da alimentação consumida. Por seu turno, a insegurança alimentar grave alude à condição na qual os indivíduos ficam sem comida e vivenciam propriamente a fome (FAO *et al.*, 2023, p.16).

Diferentemente de outros países, o que torna problemática a significativa proporção populacional em situação de insegurança alimentar e nutricional na Argentina e no Brasil é o fato de ambos possuírem um bloco normativo substancial atinente à tutela e à concretização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), composto tanto por Tratados Internacionais de Direitos Humanos quanto por legislações internas referentes à temática alimentar.

Ambos países ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em seus próprios ordenamentos, verificando-se a ratificação em 08 de agosto de 1986 pela Argentina, com *status* constitucional (Argentina, 1994) e em 24 de janeiro de 1992 pelo Brasil, com *status* supralegal, isto é, inferior à Constituição Federal, mas superior a todas as outras leis do ordenamento jurídico (Borges; Jacobucci, 2021, p. 4).

Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, (ONU, 1966), o PIDESC, em seu artigo 11, consagra o Direito Humano à Alimentação Adequada

(DHAA) enquanto direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, devendo o Estado signatário adotar medidas concretas para assegurar a consecução deste direito (ONU, 1966).

O mesmo diploma reconhece o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, competindo aos signatários a adoção, individualmente e mediante cooperação internacional, das medidas, inclusive por meio de programas concretos, com vistas a melhoria dos métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

Além do referido Tratado Internacional de Direitos Humanos, no plano interno dos dois países, o DHAA é matéria de diversos diplomas normativos. Na Argentina, por exemplo, vige a lei 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional*, com vistas a executar o dever indelegável do Estado de garantir o direito à alimentação a todos os cidadãos (Argentina, 2002). Este é o principal normativo infraconstitucional acerca do enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional naquele país, porém não é o único. Anos após sua edição, foram publicadas a lei 27.454, de 29 de outubro de 2018, que instituiu o *Plano Nacional de Redução de Perdas e Desperdícios de Alimentos* (Argentina, 2018) e a lei 27.642, de 12 de novembro de 2021, que determinou o etiquetamento frontal de alimentos embalados e bebidas não alcoólicas com informações nutricionais, com vistas à promoção de uma alimentação saudável (Argentina, 2021).

No Brasil, o principal normativo infraconstitucional sobre o tema é a lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, com vistas em assegurar o DHAA (Brasil, 2006). Ademais, no mesmo ordenamento jurídico, desde a promulgação da Emenda Constitucional 64, de 4 de fevereiro de 2010 (Brasil, 2010), a alimentação é reconhecida enquanto Direito Fundamental social explícito, insculpido no artigo 6º da Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988).

Nos dois países, desponta um quadro de incongruência, isto é, embora se verifique a normatização do DHAA em diversos diplomas vigentes, simultaneamente, constata-se a ilegal ocorrência de uma violação massiva do DHAA pautada na não implementação ou na implementação deficitária de políticas públicas pertinentes à concretização deste Direito Fundamental de segunda dimensão, especialmente nas realidades de 37% da população argentina e de 28,9% da população brasileira que convivem com a insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada (FAO *et al.*, 2023, p. 127).

Diante disso, esta pesquisa objetiva analisar comparativamente os principais diplomas legislativos da Argentina e do Brasil referente à normatização do DHAA no plano interno de cada um destes Estados, confrontando-se a lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que

instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* com a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, consoante os seguintes critérios: a) histórico do procedimento legislativo; b) titulares do direito reconhecidos e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei; c) definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei e d) modelos de repartição de atribuições entre os entes federados previstos na lei.

Para fins da análise, realizou-se a leitura detalhada do inteiro teor dos dois diplomas legislativos supracitados e, em seguida, formatou-se um quadro comparativo, segundo os critérios estabelecidos no objetivo, registrando-se pontos positivos e negativos verificados em cada uma das leis.

Assim, este estudo possui uma metodologia a) comparativa, vez que confronta os principais diplomas legislativos argentino e brasileiro referentes à normatização do DHAA no plano interno de cada um desses países; b) descritiva, pois para a formatação do quadro comparativo, a pesquisa necessariamente descreve características das aludidas legislações, envolvendo o uso da observação sistêmica como técnica padronizada de coleta de dados; c) documental, pois se vale do exame de leis, isto é, documentos públicos, para o desenvolvimento e suporte do objetivo proposto pelo estudo e c) telematizada, uma vez que as leis constam em suportes digitais encontrados nos bancos de legislação mantidos nos sítios eletrônicos oficiais do Poder Executivo federal argentino e brasileiro.

Além disso, deve ser registrado que a amostra da pesquisa – isto é, a lei argentina 25.724/2002 e a lei brasileira 11.346/2006 – foi analisada comparativamente numa abordagem qualitativa, uma vez que, investigou-se materialmente pontos positivos e negativos de cada uma delas, consoante os critérios já mencionados.

O principal referencial teórico deste estudo, com base no qual são compulsadas as legislações da amostra, é o Comentário Geral 12 (ONU, 1999), publicação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) que contempla a interpretação autêntica daquele organismo internacional acerca do DHAA. Além deste, são utilizados como referências livros e artigos científicos, dando-se preferência para doutrina publicada em periódicos científicos argentinos e brasileiros ou de autoria de pesquisadores argentinos e brasileiros, que tenham por objeto a análise dos diplomas constantes da amostra.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que, diante do cenário no qual, entre os anos de 2019 e 2021, 37% da população argentina e 28,9% da população brasileira encontrava-se vivenciando insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada, o principal diploma legislativo brasileiro acerca do DHAA (lei 11.346/2006) apresentaria mais pontos positivos se comparado ao

principal diploma legislativo argentino que versa sobre o mesmo tema (lei 25.724/2002).

O artigo estrutura-se em uma introdução, quatro seções e uma conclusão. Cada uma das seções contempla um dos critérios comparativos estabelecidos no objetivo da pesquisa. Nesse contexto, a primeira seção traz um histórico do procedimento de criação das leis que compõem a amostra, investigando-se a legitimidade dos envolvidos, a participação popular na iniciativa e a tramitação do projeto de lei que culminou no instrumento normativo analisado. A segunda seção promove uma comparação entre os titulares do DHAA reconhecidos no diploma, bem como entre os beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos em cada uma das leis, isto é, investiga-se a quem aquele instrumento normativo se destina e quem objetiva tutelar. A terceira seção analisa comparativamente os conceitos e as instituições atinentes à efetivação do DHAA previstos em cada uma das leis. A quarta seção debruça-se sobre o modelo de repartição de atribuições pertinentes à efetivação do DHAA entre os entes federados, de modo que se busca estabelecer se a legislação privilegia um modelo de federalismo cooperativo ou dual.

Finalmente, cumpre destacar a justificativa da presente pesquisa, uma vez que, ao examinar pontos positivos e negativos de instrumentos normativos de tutela do DHAA e de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional da Argentina e do Brasil, sob a ótica do Direito Comparado, as conclusões deste estudo podem orientar reformulações para o aprimoramento legislativo sobre o tema, com possíveis adaptações nas políticas públicas de promoção da alimentação enquanto direito e, conseqüentemente, melhoria das condições de vida dos agrupamentos humanos nutricionalmente vulneráveis localizados nos dois países.

## **2 Histórico do procedimento legislativo**

Como destacado acima, tanto Argentina quanto Brasil ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em seus próprios ordenamentos jurídicos respectivamente em 1986 e 1992.

O artigo 11 deste tratado determina que os Estados-partes do pacto reconhecerão o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida (ONU, 1966).

O mesmo dispositivo segue determina que os Estados-partes, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, deverão adotar medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

Pode-se dizer que a lei argentina 25.724/2002 e a lei brasileira 11.346/2006 são mecanismos de instrumentalização interna do PIDESEC, uma vez que ambas reconhecem a alimentação enquanto direito, ao tempo em que instituem sistemas programáticos de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional.

A lei argentina 25.724/2002 criou o *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* num momento de aprofundamento da crise econômica, social e de insegurança alimentar e nutricional que o país atravessa até os dias atuais. Àquele instante, o estado de emergência alimentar chegou a ser declarado por meio do *Decreto de Necessidade e Urgência 108/2002*. A lei surgiu a partir de iniciativa popular, veiculada dentro da campanha denominada *El Hambre más Urgente* (Sordini, 2022, p. 7).

Esta campanha visava compelir o Estado a garantir a alimentação para crianças menores de 5 anos e mães gestantes ou lactantes e tinha entre os apoiadores meios de comunicação como o jornal *La Nación* e o canal de televisão *América TV*; organizações da sociedade civil, como *Fundación Poder Ciudadano*; *Vox Populi*; *Grupo Sophía* e *Red Solidaria* e empresas, como *Metrogas* e *Metrovías* (Batch, 2005, p. 9).

Iniciada em setembro de 2002, em dois meses, a campanha conquistou a adesão de 1,5% do eleitorado argentino, distribuído em 17 províncias, totalizando 1,2 milhão de assinaturas de cidadãos, coletadas inclusive em estádios de futebol de grandes times do país, como o *Boca Juniors* e o *River Plate* (Batch, 2005, p. 9) e foi submetida ao tratamento parlamentar como projeto de lei de iniciativa popular, nos termos do artigo 39 da Constituição Argentina (Sordini, 2022, p. 7).

Diferentemente da lei argentina, a lei brasileira 11.346/2006 criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN* a partir de iniciativa do Poder Executivo federal. O anteprojeto da *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)* foi apresentado em 17 de outubro de 2005 à Câmara dos Deputados pelo então *Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias*, que, por sua vez, atuou como Secretário Executivo do *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)*, entre 2004 e 2007 (Costa; Bógus, 2012, p. 106).

Ambos projetos tramitaram regularmente nos respectivos Poderes Legislativos e converteram-se regularmente em lei. No caso argentino, a lei foi sancionada pela Câmara de Deputados e pelo Senado da Nação, reunidos em congresso em 27 de dezembro de 2002 e promulgada em 16 de janeiro 2003, data em que este país tinha por presidente *Eduardo Duhalde* (Argentina, 2002). No caso brasileiro, a lei foi promulgada em 15 de setembro de 2006, data em que *Luís Inácio Lula da Silva* desempenhava seu primeiro mandato na Presidência da República (Brasil, 2006).

Comparativamente, constata-se que os procedimentos de criação das leis argentina e

brasileira tiveram iniciativas diversas. Enquanto a primeira decorreu da iniciativa popular, com o recolhimento de assinatura de cidadãos argentinos e conseqüente apresentação ao Legislativo, a segunda decorreu de iniciativa do Poder Executivo, democraticamente eleito pelos cidadãos brasileiros, com posterior encaminhamento ao Legislativo. Convertidas em lei, ambas as proposições passaram a vincular toda a sociedade e principalmente o Estado, responsável primordial pela consecução das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Em outras palavras, pode-se dizer que enquanto a lei brasileira foi constituída dentro de um sistema de democracia indireta, isto é, com representantes do povo inaugurando o procedimento formal de elaboração de uma lei, no caso argentino, o diploma normativo foi constituído a partir de um mecanismo típico da democracia semidireta, qual seja, a iniciativa popular.

Ao lado do referendo e do plebiscito, a iniciativa popular é um interessante instrumento de democracia semidireta, consubstanciado no direito do eleitorado de propor ao Poder Legislativo projetos de lei, iniciando assim o procedimento legislativo (Garcia, 2005, p. 12). Conforme assinala Bonavides (2003, p. 290), dentre os institutos da democracia semidireta, a iniciativa popular é a que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos, pois conforma um modelo democrático que confere ao cidadão maiores condições de participação na produção legislativa.

Canotilho (1998, p. 765) conceitua procedimento legislativo como a sucessão de atos ou fases necessárias à produção do ato legislativo. A lei é, nesse sentido, o ato final do procedimento, cujas fases são – qualitativa e funcionalmente heterogêneas e autônomas – praticadas por sujeitos diversos e dirigidas à produção de uma lei do Parlamento.

Nesse contexto, conforme Canotilho (1998, p. 765), três são as fases procedimentais: a) fase de iniciativa; b) fase constitutiva e c) fase de ativação ou integração de eficácia. Ferreira Filho (1995, p. 202) adota classificação semelhante à de Canotilho, embora considere que, juridicamente, a iniciativa não se trata efetivamente de fase do procedimento legislativo.

Corroborando com as ideias de Canotilho e Ferreira Filho, não se pode afirmar que uma lei constituída a partir de um modelo de democracia semidireta seja mais ou menos legítima que outra conformada a partir de um modelo de democracia indireta. No mesmo sentido, não se pode dizer que uma lei de iniciativa popular tenha mais ou menos caráter democrático que uma de iniciativa do Poder Executivo, cujo chefe foi eleito democraticamente.

Em suma, embora divirjam na iniciativa, ambos projetos deram origem a leis igualmente legítimas e democráticas, uma vez que quem atribui a legitimidade e o caráter democrático de qualquer instrumento normativo não é a fase da iniciativa, isoladamente considerada, mas o

procedimento legislativo encarado em sua integralidade, com prevalência da fase constitutiva, na qual estão incluídos os atos de formação da vontade do povo, com as respectivas discussão e votação do projeto submetido à apreciação pelos representantes deste, democrática e legitimamente eleitos.

Se no tocante à legitimidade e ao caráter democrático, se verifica um empate entre o regramento argentino e o brasileiro atinente ao DHAA, há um tópico referente ao procedimento legislativo no qual a lei 25.724/2002 prevalece sobre a lei 11.346/2006, qual seja, a conclusão da tramitação do procedimento legislativo e o início da vigência legal.

Em outras palavras, enquanto a lei brasileira concluiu seu procedimento legislativo e passou a vigor apenas no ano de 2006, a lei argentina iniciou sua vigência aproximadamente 4 anos antes, isto é, em 2002, com atos concretos – como a criação do *Plano Nacional de Segurança Alimentar* pelo Executivo federal, unificando os programas do gênero já existentes; formação de um cadastro único de beneficiários; transferência de fundos às províncias e capacitação de equipes técnicas provinciais – verificados a partir de 7 de julho de 2003 (Marichal; Bonet, 2022, p. 26), razão pela qual o regramento argentino se mostra mais vantajoso que o brasileiro neste tópico.

### **3 Titulares do DHAA reconhecidos e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na lei**

O artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966) promove uma feliz confusão entre quem são os titulares do DHAA e quem deve ser beneficiário de medidas concretizadoras do DHAA. Neste tratado, ambos seriam igualmente todas as pessoas humanas, uma vez que se trata de um direito inerente à condição humana e, deste modo, de titularidade universal, devendo as políticas públicas atinentes à efetivação deste direito serem estendido a todos, de forma genérica.

O Comentário Geral n. 12 (ONU, 1999), principal fonte de interpretação autêntica acerca do DHAA, propõe uma série de princípios orientadores da concepção deste direito, dentre os quais, merecem ser destacados dois: o princípio da acessibilidade física do alimento e o princípio da disponibilidade universal do alimento.

O princípio de acessibilidade física do alimento, informa que “uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis” (ONU, 1999). Por seu turno, o princípio da disponibilidade universal do alimento aponta que a oferta alimentar deve ser dar em quantidades e qualidades suficientes à satisfação das necessidades dietéticas de todos os seres humanos, garantindo-se a possibilidade geral de se alimentar tanto diretamente da terra produtiva ou de outros recursos naturais quanto por meio de sistemas eficientes de distribuição,

processamento e venda de alimentos (ONU, 1999).

Apartando-se da universalização do DHAA prevista tanto no tratado internacional quanto no seu principal instrumento interpretativo, a lei de segurança alimentar e nutricional argentina – embora reconheça expressamente em seu artigo 1º a alimentação enquanto direito de toda a cidadania, isto é, todos os cidadãos argentinos são titulares do DHAA – destaca no artigo 2º que as medidas concretizadoras presentes no normativo limitam-se a um setor específico dentro do grupo de titulares, considerado mais vulnerável (Marichal; Bonet, 2022, p. 26).

Em outras palavras, a lei argentina reconhece a titularidade do DHAA aos seus nacionais, mas – em regime de emergência – reduz os beneficiários dos atos materiais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional previstos naquele regramento ao grupo constituído por crianças de até 14 anos, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Dentro deste grupo, terão ainda prioridade no *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* as mulheres grávidas e as crianças de até 5 anos (Argentina, 2002).

Os demais cidadãos argentinos – embora reconhecidamente titulares do DHAA – não restarão contemplados enquanto beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei 25.724/2002, o que pode ser traduzido como uma política legislativa interna de exclusão que se choca com a noção universalizante do DHAA estabelecida no PIDESC, tratado internacional de Direitos Humanos, ratificado por aquele país, com *status* constitucional (Marichal; Bonet, 2022, p. 25).

O artigo 2º da lei brasileira 11.346/2006 informa que a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006).

Adiante, o artigo 3º da lei brasileira estabelece que a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A lei de segurança alimentar e nutricional brasileira reconhece expressamente em seu artigo 3º a alimentação enquanto direito universal, isto é, de titularidade de todos os seres humanos. Contudo, no artigo 2º, o termo *população* constante da expressão “devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a promoção e garantia da segurança alimentar e nutricional da população” (Brasil, 2006) termina por limitar a quantidade de beneficiários das

medidas concretizadoras deste direito no país, reduzindo-os aos seus nacionais, aos apátridas e aos estrangeiros com residência permanente no Brasil, isto é, aos componentes da população brasileira. Assim, apátridas e estrangeiros sem residência permanente ou brasileiros não inseridos dentro do território nacional – não componentes da população nacional – estariam inviabilizados de se beneficiar de medidas concretizadoras do DHAA previstas na lei 11.346/2006.

Comparando os dois normativos, constata-se que ambos reconhecem a titularidade universal do DHAA, nos termos da previsão do DHAA estabelecido no PIDESC (ONU, 1966) e interpretado no Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Contudo, afastando-se do tratado internacional, a condição de beneficiário das medidas concretizadoras deste direito, nos dois casos, é limitada. No caso argentino, integram o rol de beneficiários da lei 25.724/2002 apenas as crianças de até 14 anos, as mulheres grávidas, as pessoas com deficiência e os idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Ademais, todos devem ser nacionais (isto é, os cidadãos argentinos) localizados dentro das fronteiras do território. Trata-se de um grupo muito específico diante da crise famélica que atravessa pelo menos 16,7 milhões de pessoas, o equivalente a 37% da população argentina. No caso brasileiro, embora ainda parcialmente excludente, não há inferências legais sobre um rol tão limitado, devendo integrar a categoria de beneficiários toda a população brasileira, o que albergaria os nacionais, os apátridas e estrangeiros com residência permanente no Brasil, todos localizados dentro das fronteiras do respectivo território.

Em resumo, em que pese a titularidade universal e a limitação material verificadas nos dois regramentos, a legislação argentina se mostra menos benéfica se comparada à brasileira, uma vez que aquela é mais restritiva que esta, no tocante aos beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA.

#### **4 Definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei**

A lei argentina que cria o *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* não contempla expressamente os conceitos de DHAA nem de segurança alimentar. Contudo, o referido diploma estabelece alguns institutos responsáveis pela coordenação e execução da política pública alimentar. São eles: a) a *Autoridade de Execução* (artigo 3º); b) a *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “a”, 5º e 6º); c) as *Comissões Provinciais de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “b” e 7º); d) as *Comissões Municipais e/ou Comunitárias de Nutrição e Alimentação* (artigos 4º, “c” e 8º) e o *Fundo Nacional Especial para Nutrição e Alimentação* (artigo 9º) (Argentina, 2002).

Nos termos legais, a *Autoridade de Execução* será exercida em conjunto pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Desenvolvimento Social da Nação (artigo 3º). A direção do *Programa*

*Nacional de Nutrição e Alimentação* caberá à *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação*, composta por representantes de diversos Ministérios como o da Saúde; o do Desenvolvimento Social e Meio Ambiente; o da Educação e o da Economia, entre outros. Por seu turno, a execução caberá às *Comissões Provinciais e Comissões municipais e/ou comunitárias* compostas por membros congêneres à nacional (Argentina, 2002). Cabe aqui o destaque que, embora a literalidade da lei 25.724/2002 permaneça inalterada, por meio do artigo 10 do Decreto 8/2023 (Argentina, 2023), a gestão Javier Milei transferiu todos os compromissos e obrigações do Ministério do Desenvolvimento Social para o recém-criado Ministério do Capital Humano, que passou a albergar também responsabilidades anteriormente atribuídas aos Ministérios da Educação; da Cultura; de Mulheres, Gênero e Diversidade e do Trabalho, Emprego e da Seguridade Social.

As funções diretoras da *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* são arroladas no artigo 5º da 25.724/2002, podendo ser destacadas as seguintes: a) desenhar estratégias para a implementação do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação*; b) estabelecer os critérios de acesso ao programa e as condições para a permanência; c) garantir a equidade nos benefícios alimentares e nos cuidados de saúde; d) estabelecer mecanismos de controle que permitam uma avaliação permanente do progresso do programa e dos seus resultados, bem como o cumprimento pelos beneficiários dos requisitos para nele permanecerem; e) proporcionar a mais ampla divulgação do programa, indicando fundamentalmente as informações necessárias para o acesso ao plano de forma simples e direta; f) implementar um programa de educação nutricional alimentar como ferramenta essencial para estimular o desenvolvimento de comportamentos permanentes que permitam à população decidir por uma alimentação saudável, a partir da produção, seleção, compra, manipulação e utilização biológica dos alimentos; g) estabelecer o *Sistema Permanente de Avaliação do Estado Nutricional da População*, coordenando-o com os órgãos governamentais com competência em matéria alimentar e nutricional e o *Instituto Nacional de Estatística e Censos*, o desenvolvimento de um mapa de situação de risco alimentar; h) incorporar todos os mecanismos de controle necessários que garantam que os recursos sejam destinados aos beneficiários, para tanto devendo ser implementado um cadastro único; i) promover o aleitamento materno exclusivo até aos 6 meses de idade, incluindo apoio nutricional às mães até aos 12 meses de idade de seus filhos, nos casos em que seja necessário; j) garantir o desenvolvimento de atividades de estimulação precoce em crianças abandonadas até aos 5 anos de idade, pertencentes a famílias de risco; k) garantir a assistência social e a orientação às famílias quanto aos cuidados com os filhos e cuidados durante a gravidez; l) assinar acordos de gestão com as diferentes esferas do Poder Público, de forma a estabelecer as metas e objetivos a cumprir e, na hipótese de descumprimento das disposições acima estabelecidas, a possibilidade de rescisão pelo Poder Executivo federal

(Argentina, 2002).

Finalmente, nos termos do artigo 6º da lei 25.724/2002, cumpre destacar que a *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* será assessorada por entidades científicas, universitárias, assistenciais e eclesíásticas, com ampla participação no controle e implementação da lei de referência (Argentina, 2002).

As *Comissões Provinciais de Nutrição e Alimentação* são, nos termos do artigo 7º da lei 25.724/2002, órgãos de execução do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* que têm, entre outras, as seguintes funções: a) implementar e coordenar junto da *Comissão Nacional* as ações necessárias para garantir o cumprimento do programa nas províncias; b) elaborar uma lista de alimentos que cubram as necessidades nutricionais básicas dos beneficiários, tendo em conta a idade, as características alimentares regionais, bem como uma lista dos correspondentes suplementos nutricionais, vitaminas, oligoelementos e minerais, que devem ser fornecidos pelo Ministério da Saúde da Nação; c) prestar contas à *Comissão Nacional de Nutrição e Alimentação* por todas as atividades do programa realizadas a nível provincial; d) estimular o desenvolvimento da produção alimentar regional, a fim de fornecer os insumos necessários aos programas locais de assistência alimentar, respeitando e revalorizando a identidade cultural e as estratégias de consumo local; e) promover a geração de políticas de abastecimento alimentar a nível local, a fim de garantir a acessibilidade a toda a população, especialmente aos grupos de crianças de até 14 anos, mulheres grávidas, pessoas com deficiência e idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza e promover a criação de centros regionais de abastecimento e compra de alimentos e f) promover a organização de redes sociais, possibilitando o intercâmbio dinâmico entre os seus membros e com os de outros grupos sociais, valorizando os recursos que possuem (Argentina, 2002).

Nos termos do artigo 8º da lei 25.724/2002, os municípios – que poderão contar com as *Comissões Municipais e/ou Comunitárias de Nutrição e Alimentação* – têm, entre outras, as seguintes funções: a) inscrever os beneficiários no cadastro único para acesso ao programa nacionais; d) gerir centralmente os recursos através da contratação dos fornecedores e serviços necessários; c) implementar uma rede de distribuição de recursos, promovendo a alimentação familiar, sempre que possível, ou por meio de cozinhas comunitárias, onde se disponibilize este serviço de alimentação, numa rede constituída por instituições de ensino e de saúde, entidades eclesíásticas, Forças Armadas e de Segurança, entidades da sociedade civil devidamente credenciadas, voluntários qualificados e beneficiários selecionados; d) implementar mecanismos de controle sanitário e nutricional dos beneficiários; e) capacitar as famílias em nutrição, amamentação, desenvolvimento infantil e econômico (Argentina, 2002).

O *Fundo Nacional Especial para Nutrição e Alimentação* a ser aplicado na implementação do

*Programa Nacional de Nutrição e Alimentação* será, nos termos do artigo 9º da lei 25.724/2002, composto: a) com rubricas orçamentárias que serão atribuídas anualmente na respectiva lei orçamentária nacional e, nos casos em que sejam insuficientes para cumprir os objetivos do programa, o *Chefe de Gabinete de Ministros* terá competência para redirecionar as verbas que forem necessárias e b) com contribuições ou financiamentos específicos que a nação obtenha de organizações e instituições internacionais ou de outros Estados. O programa será auditado mensalmente pelos órgãos nacionais de controle estabelecidos por lei (artigo 10) (Argentina, 2002).

Por seu turno, a lei brasileira de segurança alimentar e nutricional apresenta expressamente os conceitos de DHAA (artigo 2º) e de segurança alimentar (artigo 3º), ambos já tratados na seção anterior e consonantes com o estabelecido no PIDESEC (ONU, 1966) e no Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Além destes, o normativo contempla os conceitos estruturantes do *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN* (artigos 1º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11, I); da *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (artigo 11, I e parágrafo 1º); do *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA* (artigo 11, II e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º) e da *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN* (artigo 11, III), institutos operadores das medidas de concretização do DHAA no Brasil (2006).

Nos termos do artigo 1º da lei 11.346/2006, o *SISAN* é o instituto por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o DHAA. É integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema. Alguns dos integrantes do SISAN são citados nominalmente no artigo 11, como por exemplo: a *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*; o *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)*; a *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN)*; os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do *SISAN* (Brasil, 2006).

Este sistema será regido, termos do artigo 8º da lei 11.346/2006, pelos seguintes princípios: a) universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação; b) preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; c) participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo e transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão e terá como base as seguintes diretrizes, insculpidos

no artigo 9º da lei 11.346/2006: a) promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais; b) descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo; c) monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo; d) conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; e) articulação entre orçamento e gestão e estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos. Finalmente, cumpre destacar, conforme preceitua o artigo 10 da lei 11.346/2006, que o *SISAN* tem por objetivos: a) formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional; b) estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil e c) promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do Brasil (2006).

A *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* é a instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da *Política* e do *Plano Nacional de Segurança Alimentar*, bem como pela avaliação do *SISAN*, conforme o artigo 11, I da lei 11.346/2006, devendo ser precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados da *Conferência Nacional* (Brasil, 2006).

O *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* – *CONSEA* é o órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável, termos do artigo 11, II da lei 11.346/2006, pelas seguintes atribuições: a) convocar a *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, com periodicidade não superior a 4 anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio; b) propor ao Poder Executivo federal, considerando as deliberações da *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, as diretrizes e prioridades da *Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução; c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à *Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*; d) definir, em regime de colaboração com a *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional*, os critérios e procedimentos de adesão ao *SISAN*; e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o *SISAN* e f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional (Brasil, 2006).

A composição do *CONSEA* terá: a) um terço de representantes governamentais,

constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; b) dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na *Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* e c) observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal, conforme o artigo 11, parágrafo 2º da lei 11.346/2006. O CONSEA será presidido por um de seus integrantes representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República, conforme o artigo 11, parágrafo 3º da lei 11.346/2006 (Brasil, 2006).

A *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN* será integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras: a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a *Política* e o *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; b) coordenar a execução da *Política* e do *Plano*; c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal conforme o artigo 11, III da lei 11.346/2006 (Brasil, 2006).

Comparando os dois regramentos, é possível dizer que a lei argentina veicula diretrizes e condutas muito mais pragmáticas no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, o que é típico de situações emergenciais, mas que não garantem a longo prazo a construção de uma política pública de combate a violações massivas de DHAA em agrupamentos humanos vulneráveis. Por seu turno, a lei brasileira parece muito mais enfocada não em tratar de uma situação crítica, de natureza emergencial, mas em solidificar uma política pública de longo prazo, com institutos de forte participação popular, o que confere um caráter democrático na formação da decisão política fundamental do Estado no que tange o enfrentamento da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional da população.

Apesar desta constatação, não se pode ignorar que cada Estado tem sua própria realidade e a opção legislativa por atender precipuamente a uma demanda emergencial (caso argentino) ou a focar a construção de uma política pública de longo prazo (caso brasileiro) demonstra-se legítima em ambos os casos. Conforme o que já foi analisado na segunda seção deste artigo, a legitimidade da opção decorre da vontade popular, isto é, dos cidadãos que democraticamente selecionaram seus representantes, que debateram, votaram e editaram a lei contendo a respectiva opção política. Assim, seja com o apelo emergencial seja fundamentado na noção pró-futuro, ambas as opções são legítimas.

Isto posto, cumpre finalmente destacar que tanto o regramento argentino quanto o brasileiro contemplam igualmente institutos próprios – densamente conceituados – atinentes à concretização do DHAA. Por este motivo, neste tópico específico, não se pode cravar que o regramento argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes, uma vez que se pautam em institutos e estratégias diferentes de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional verificada em face de suas próprias populações.

## **5 Modelos de repartição de atribuições na concretização do DHAA entre os entes federados**

Como mencionado na seção anterior, ambos regramentos possuem institutos próprios, voltados à definição de diretrizes e atribuições, bem como à execução das medidas de concretização do DHAA, diferindo apenas no fato de que a lei argentina volta-se para ações de caráter emergencial enquanto a lei brasileira dirige-se à construção de uma política pública de longo prazo de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional. Assim, consideradas as estratégias constantes dos diplomas, resta cristalino que a legislação brasileira privilegia um modelo de federalismo cooperativo enquanto a argentina opta por um modelo de federalismo dual.

O federalismo dualista ou dual é marcado pela prevalência de uma rígida repartição das competências delegadas à União e às reservadas aos Estados. O exemplo clássico de federalismo dual foi o estadunidense, até a segunda década do século XX. A partir da crise de 1929, com a implementação da política do *New Deal*, de Franklin Roosevelt, o modelo dual foi substituído por um modelo cooperativo, marcado pela prevalência de uma “intervenção da União no domínio econômico, a fim de garantir o modelo do Estado de bem-estar social, a partir de uma livre cooperação da União com as entidades federadas” (Ribeiro, 2018, p. 342).

Em resumo, a grande diferença entre os dois modelos se caracteriza pela rigidez, típica do federalismo dual e a flexibilidade, típica do federalismo cooperativo, no que tange à separação de atribuições e competências entre a esfera federal e os demais entes federados (Tavares, 2016, p. 826).

De acordo com Barrientos (2009, p. 57), de fato, a República Argentina é estruturada segundo um modelo federalista dual, no qual só o governo federal e as províncias são considerados entes federativos. A Constituição daquele país propõe uma clara diferenciação nas prerrogativas conferidas aos entes federativos, de modo que o as atribuições pertinentes ao governo federal são expostas no Título Primeiro, entre os artigos 44 e 120 e as pertinentes às províncias e à Cidade Autônoma de Buenos Aires são expostas no Título Segundo, entre os artigos 121 e 129 (Argentina,

1994).

A Constituição Argentina designa 28 áreas de poderes exclusivos do Governo federal, entre as quais se incluem aquelas pertinentes aos assuntos internacionais; à defesa; ao comércio interno, internacional e alfandegário; às finanças, aos bancos e à emissão de moeda; à cidadania; à fixação dos limites interprovinciais e aos serviços públicos nacionais. Em igual sentido, a *Lei Maior* argentina outorga ao governo federal atribuição para tratar de áreas como o ensino superior, o planejamento econômico, e a promulgação dos códigos criminal, civil, comercial, mineiro, de trabalho e de previdência social (Argentina, 1994). Por seu turno, aos governos das províncias compete a atuação em poderes residuais, como por exemplo o de legislar sobre a educação e a saúde públicas; a justiça provincial; a polícia e a infraestrutura e bem-estar social. (Barrientos, 2009, p. 57).

Por seu turno, conforme Araújo (2018, p. 911), com a Constituição de 1988, a República brasileira estrutura-se segundo um modelo federalista cooperativo, no qual União, Estado, Distrito Federal e Municípios são igualmente entes federativos. Embora sejam previstos no texto constitucional competências próprias da União (artigos 22 e 23, CF), o federalismo cooperativo brasileiro é pautado no entrelaçamento dos níveis de governo por meio das competências comuns (artigo 23, CF) e concorrentes (artigo 24, CF) (Brasil, 1988).

As competências comuns, de caráter administrativo, relacionam-se a todos os entes federados, inclusive aos municípios. Nesse sentido, são responsabilidades conjuntas, entre outras: o meio ambiente; a saúde; as instituições democráticas e o patrimônio público; a cultura, a educação e a ciência e a erradicação da pobreza (Brasil, 1988). A atuação conjunta, no pacto federativo cooperativo, tem por finalidade a realização de certa homogeneização para o alcance de “resultados uniformes, sem que haja centralização de competências, mas sim relação de complementaridade com a definição das atribuições dos demais entes federados, a partir do macroplanejamento para as matérias de interesse comum” (Araújo, 2018, p. 911).

Isto posto, constata-se que a Argentina adota um modelo dual tanto na sua Constituição quanto na lei 25.724/2002, com atribuições no tocante ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional bem definidas e segmentadas entre responsabilidades do Poder Público federal e responsabilidades das províncias e municípios. Analisando os mecanismos estabelecidos na lei argentina, é perceptível que, enquanto, aquele assume competências diretoras, como a definição de estratégias para a implementação do *Programa Nacional de Nutrição e Alimentação*, estes passam a se responsabilizar por competências executivas, como a elaboração do cadastro único de beneficiários e das listas de alimentos que cubram as necessidades nutricionais básicas da população assistida pelo *Programa Nacional*.

Por outro lado, o Brasil adota um modelo cooperativo tanto na sua Constituição quanto na lei 11.346/2006, a partir de uma estrutura de cooperação materializada no *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, de livre adesão pelos entes federados, consoante os princípios e diretrizes estabelecidos pela lei e a definição de critérios estabelecidos pelo *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA* e pela *Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN*.

Diferentemente da lei argentina, o regramento brasileiro adota uma estratégia não de distribuição de compulsórias atribuições e despesas aos já sobrecarregados entes federativos, mas, a partir do *CONSEA*, vinculado ao Poder Público federal, fomenta nos demais entes federados (Distrito Federal, Estados e Municípios, que podem ou não buscar a adesão ao *SISAN*, conforme seus próprios critérios de conveniência e oportunidade) e até mesmo em instituições privadas a articulação, o acompanhamento e o monitoramento colaborativo, materializado em cooperação de implementação e na convergência de ações inerentes à *Política* e ao *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (Brasil, 2006).

Novamente, comparando os dois regramentos, ambos contemplam diferentes modelos de repartição de atribuições concretizadoras do DHAA entre seus entes federados, tendo a Argentina optado por um modelo dual e o Brasil optado por um modelo cooperativo de repartição de responsabilidades. Num ou noutro caso, a adoção estatal pelo respectivo modelo também se mostra igualmente legítima, não se podendo ignorar que cada Estado tem sua própria realidade e a opção legislativa por este ou por aquele modelo decorre de vontade popular, isto é, dos cidadãos que democraticamente selecionaram seus representantes, que debateram, votaram e editaram a respectiva lei em vigor. Assim, não se pode cravar que o modelo argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes.

## Conclusões

Diante das informações apresentadas ao longo deste artigo, constata-se que foram alcançados os objetivos propostos no início da pesquisa, vale dizer, foram regularmente analisados e comparados os principais diplomas legislativos da Argentina e do Brasil referentes à normatização do DHAA no plano interno de cada um destes Estados.

No confronto entre a lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002, que instituiu o *Programa de Nutrição e Alimentação Nacional* e a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006, que criou o *Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN*, consoante os critérios propostos, foram verificadas as conclusões que se seguem.

No tópico referente ao histórico do procedimento legislativo, constatou-se que a lei argentina decorreu de iniciativa popular, enquanto a brasileira decorreu de iniciativa do Poder Executivo federal. Embora divirjam na iniciativa, ambos projetos deram origem a leis igualmente legítimas e democráticas, uma vez que quem atribui a legitimidade e o caráter democrático de qualquer instrumento normativo não é a iniciativa, isoladamente considerada, mas o procedimento legislativo encarado em sua integralidade, com prevalência da fase constitutiva, na qual estão incluídos os atos de formação da vontade do povo, com as respectivas discussão e votação do projeto submetido à apreciação pelos representantes deste, democrática e legitimamente eleitos. Contudo, ainda neste tópico, a lei argentina apresenta um ponto de vantagem sobre a lei brasileira, qual seja, o início da vigência, pois enquanto a lei brasileira concluiu seu procedimento legislativo e passou a vigor apenas no ano de 2006, a lei argentina iniciou sua vigência aproximadamente 4 anos antes, isto é, em 2002, com atos concretos de enfrentamento da fome verificados a partir de 7 de julho de 2003.

No tópico referente aos titulares do DHAA reconhecidos e aos beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na lei, comparando os dois normativos, constata-se que ambos reconhecem a titularidade universal do DHAA, nos termos da previsão no PIDESC (ONU, 1966) e da interpretação pelo Comentário Geral 12 (ONU, 1999). Contudo, afastando-se do tratado internacional, a condição de beneficiário das medidas concretizadoras deste direito, nos dois casos, é limitada. No caso argentino, compõem o rol de destinatários da lei 25.724/2002, apenas as crianças de até 14 anos, as mulheres grávidas, as pessoas com deficiência e os idosos, a partir dos 70 anos, em situação de pobreza. Ademais, todos devem ser nacionais (isto é, os cidadãos argentinos) dentro das fronteiras do território. No caso brasileiro, somente os componentes da população brasileira, localizados dentro das fronteiras do respectivo território, podem ser beneficiários de medidas concretizadoras do DHAA, o que contempla além de seus nacionais, os apátridas e estrangeiros com residência permanente no Brasil. Assim, em que pese a titularidade universal e a limitação subjetiva dos beneficiários verificadas nos dois regramentos, a legislação brasileira se mostra mais benéfica se comparada à argentina, uma vez que aquela é mais ampliativa e agrega um número maior de categorias enquanto esta é mais excludente, garantindo a condição de destinatários exclusivamente a um grupo específico de nacionais.

No tópico referente à definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei, comparando os dois regramentos, ambos contemplam igualmente institutos próprios densamente conceituados. Embora seja possível dizer que a lei argentina veicula diretrizes e condutas mais pragmáticas e emergenciais no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, enquanto a lei brasileira volta-se à solidificação de uma política pública de longo prazo,

com institutos de intensa participação popular, não se pode cravar que o regramento argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes, uma vez que se pautam em institutos e estratégias diferentes de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional verificada em suas próprias populações.

Resultado semelhante é constatado no tópico referente ao modelo de repartição de atribuições concretizadoras do DHAA entre seus entes federados, tendo a Argentina optado por um modelo dual e o Brasil optado por um modelo cooperativo de repartição de responsabilidades. Considerando que cada Estado tem sua própria realidade e a opção legislativa por este ou por aquele modelo é fundamentada em legitimidade popular, também não se pode cravar que o modelo argentino é melhor ou pior que o brasileiro. O que se pode dizer, com certeza, é que são diferentes.

Diante de toda a exposição, resta rechaçada a hipótese aventada no início da pesquisa, isto é, a de que, em razão de a Argentina possuir uma proporção populacional em condições de insegurança alimentar e nutricional grave ou moderada superior à proporção populacional brasileira nas mesmas condições, a lei brasileira 11.346, de 15 de setembro de 2006 apresentaria mais pontos positivos se comparado à lei argentina 25.724, de 27 de dezembro de 2002.

Em sede de avaliação dos resultados comparativos, de acordo com os 4 parâmetros de comparação, o regramento argentino foi considerado mais favorável conforme o critério *a) histórico do procedimento legislativo* enquanto o brasileiro foi considerado mais favorável conforme o critério *b) titulares do DHAA reconhecidos e beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA previstos na lei*.

Conforme os critérios *c) definição de institutos e conceitos atinentes ao DHAA previstos na lei* e *d) modelos de repartição de atribuições na concretização do DHAA entre os entes federados*, verificou-se a inviabilidade de uma comparação objetiva, levando-se em consideração que cada regramento propõe estruturas, institutos, estratégias e modelos de repartição de responsabilidades próprios, pautados em legislações legítimas e democráticas, não se podendo estabelecer objetivamente qual deles é melhor ou pior.

## Referências

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, out./dez. 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/VD5yTPBvV3Hbp9n9STMzKYP/>. Acesso em: 9 mai. 2024.

ARGENTINA. Constitución Nacional (1994). **Constitución de la Nación Argentina**. Buenos Aires: Ministério de Justicia, 1994. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/constituciones/nacional>. Acesso em: 1 abr. 2024.

ARGENTINA. Decreto 8, de 10 de diciembre de 2023. **Ley de Ministerios**, 2023. Disponível em: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/300727/20231211>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. Ley 25.724, de 27 de diciembre de 2002. **Programa de Nutrición y Alimentación Nacional**, 2002. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25724-81446/texto>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. Ley 27.454, de 29 de octubre de 2018. **Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos**, 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27454-315735/texto>. Acesso em: 1 mai. 2024.

ARGENTINA. Ley 27.642, de 12 de noviembre de 2021. **Ley de etiquetado frontal**, 2021. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/salud/ley-de-etiquetado-frontal>. Acesso em: 1 mai. 2024.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: O poder dos Governadores desde a redemocratização**. 2009. 212 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

BATCH, María. **Las iniciativas populares**. Miniápolis: Centro para las Víctimas de la Tortura - Proyecto Nuevas Tácticas en Derechos Humanos, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BORGES, André Luiz Machado; JACOBUCCI, Fabrizio. A supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos em perspectiva: reflexos das diferentes hierarquias no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–20, 2021. DOI: 10.35699/2525-8036.2021.29234. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e29234>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional (2010). **Emenda Constitucional n. 64**, de 4 de fevereiro de

2010. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências**. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 1 abr. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

COSTA, Christiane Araújo; BÓGUS, Cláudia Maria. Significados e Apropriações da Noção de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Segmento da Sociedade Civil do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde e Sociedade**, v. 21, n. 1, p. 103-114, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406263668015>. Acesso em: 21 abr. 2024.

FAO; FIDA; OPS; PMA y UNICEF. **Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional - América Latina y el Caribe 2022: hacia una mejor asequibilidad de las dietas saludables**. Santiago de Chile, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3859es>. Acesso em 03 mai. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, São Paulo: Saraiva, 1995.

GARCIA, Alexandre Navarro. Democracia semidireta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e legislação participativa. **Revista de Informação Legislativa**, a. 42, n. 166, p. 09- 22, abr./jun. 2005. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril\\_v42\\_n166\\_p9.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p9.pdf). Acesso em: 21 abr. 2024.

MARICHAL, María Eugenia; BONET, Ana María. La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. In: BARRETO, Maximiliano. **El Derecho Humano a la alimentación: debates y praxis en un escenario de crisis**. Rosário: UNR Editora, 2022.

ONU. **Comentário Geral 12: o direito humano à alimentação adequada (art. 11)**. Roma: FAO, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Comentario-Geral-No-12.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque: ONU, 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 1 abr. 2024.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de Estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar de Direito**. v. 16, n. 1, p.335-362, jan./jun. 2018. Disponível em:  
<https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>. Acesso em: 1 abr. 2024.

SORDINI, Maria Victória. La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, e004, p. 1-19, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ZNFnZYHknzWzWn7YqjDwh7q/>. Acesso em: 21 abr. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016.