

# DIREITO HUMANO AO ALIMENTO NO BRASIL: ASPECTOS HISTÓRICOS, MARCOS LEGAIS E JUDICIALIZAÇÃO

Gilberto Starck<sup>1</sup>

## Resumo

O presente artigo trata do direito humano ao alimento, baseado na discussão de aspectos históricos, marcos legais e casos judiciais. O trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. A mesma ocorreu tendo como ponto de partida a previsão de documentos internacionais de direitos humanos e da Constituição Federal de 1988. Num primeiro momento, serão trazidas algumas considerações acerca da conceituação e extensão do direito humano ao alimento. Em seguida, serão mostrados os desafios para a efetivação do direito humano ao alimento por meio de um recorte dos principais problemas históricos causadores da fome no Brasil. Por fim, serão discutidos dois casos em que o referido direito foi judicializado e que servem para comparação com um caso na Índia, onde a judicialização desse direito social levou à ações concretas por parte do Estado.

## Palavras-chave

Direito ao alimento. Direitos Humanos. Judicialização. Brasil. Índia.

Recebido em: 22/07/2020  
Aprovado em: 10/12/2020

---

<sup>1</sup> Especialista em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Servidor público municipal na Fundação de Saúde Sapucaia do Sul – FSSS. E-mail: starckadvogado@gmail.com

# **HUMAN RIGHTS TO FOOD IN BRAZIL: HISTORICAL ASPECTS, LEGAL FRAMEWORKS AND JUDICIALIZATION**

## **Abstract**

This article deals with the human right to food, based on the discussion of historical aspects, legal frameworks and judicial cases. The work is the result of bibliographic and jurisprudential research. The same took place based on the prediction of international human rights documents and the Federal Constitution of 1988. At first, some considerations about the concept and extension of the human right to food will be brought up. Then, the challenges for the realization of the human right to food will be shown through an overview of the main historical problems causing hunger in Brazil. Finally, two cases will be discussed in which the referred right was judicialized and which are used for comparison with a case in India, where the judicialization of this social right led to concrete actions by the State.

## **Keywords**

Right to food. Human rights. Judiciary. Brazil. India.

## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a fome voltou a crescer no mundo. O Relatório intitulado “The State of Food Security and Nutrition in the World 2017 – Building Resilience For Peace And Food Security” aponta que em 2016, 815 milhões de pessoas sofreram com má alimentação no mundo, motivado, principalmente, em razão da desaceleração econômica e aumento da fragilidade ambiental (FAO, 2017). Em 2019, o relatório “The State of Food Security and Nutrition in the World – Safeguarding Against Economic Slowdowns and Downsturns”, novo estudo da FAO/ONU ratifica como desafios ao combate à fome: os conflitos, a instabilidade econômica e as mudanças climáticas, os quais afetam a produção e circulação de alimentos no mundo (FAO, 2019).

Conforme José Graziano, no Brasil, nos primeiros anos do século XXI, caiu em 82% o número de pessoas em situação de desnutrição crônica. Nesse sentido, em 2005, a FAO chegou a emitir a informação que apenas 5% da população sofria por fome no País. Infelizmente, depois de anos de avanços, a partir de 2016 a fome voltou a ser um problema, momento em que a extrema pobreza cresceu 11% no País (SILVA, 2018).

De acordo com a Agência IBGE, em 2019, 13,5 milhões de brasileiros atingiram níveis de pobreza extrema, o pior ciclo dos últimos sete anos. O estudo levou em conta não só a renda, como também, o acesso a serviços primários como saneamento básico, coleta de lixo, abastecimento de água etc. (BRASIL, 2019).

Os cortes em programas sociais, o congelamento nos gastos públicos, o desemprego crescente, o agravamento da crise econômica, o aumento no preço dos alimentos, são alguns dos fatores responsáveis pela volta da fome. Por esses motivos, o Brasil retoma ao mapa da fome, ao mesmo tempo em que a medida provisória 870/2019 determinou a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019).

O “Mapa da Fome” apresentado pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura em 2017 mencionava que

Casi 124 millones de personas en 51 países y territorios se enfrentaron niveles de “crisis” de inseguridad alimentaria aguda o peores, que requieren medidas de emergencia inmediatas para salvaguardar sus vidas y preservar sus medios de subsistencia. Esto supone un aumento en comparación con 2015 y 2016, cuando 80 y 108 millones de personas, respectivamente, se enfrentaban a niveles de crisis (BRASIL. Organização das Nações Unidas, 2017).

211

No Relatório intitulado “O Estado da Segurança e Nutrição Alimentar no Mundo 2019”, a FAO descreve que

Mais de 820 milhões de pessoas no mundo ainda passam fome hoje, ressaltando o imenso desafio de atingir a meta do Fome Zero até 2030. A fome está aumentando em quase todas as sub-regiões da África e, em menor grau, na América Latina e na Ásia Ocidental. Saudamos o grande progresso visto no Sul da Ásia nos últimos cinco anos, mas a prevalência da desnutrição nesta sub-região ainda é a mais alta da Ásia (FAO, 2019).

É preciso mencionar que a fome passou a ser uma preocupação para os países após a II Guerra Mundial, momento em que milhões de pessoas morreram em razão da falta de alimentos. Só então, a civilização ocidental passou a tratar o problema dentro de sua extensão. Então, deixa-se de lado a preocupação puramente no sentido da produção e distribuição de alimentos, ou seja, no sentido econômico, para tratar a situação como interesse da saúde pública (CASTRO, 2014, p. 47 e ss.).

A fome existe por que

Sociedades foram estruturadas de acordo com os interesses de grupos sociais politicamente e economicamente hegemônicos. Isso leva à produção e à reprodução do acesso limitado, para a grande maioria das pessoas, a recursos naturais e produtivos, a empregos com salários que assegurem uma existência digna e a condições adequadas de trabalho, à moradia, à amamentação, à saúde, à seguridade social e à proteção social, entre outros (VALENTE, 2016, p. 3).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o primeiro documento a mencionar o direito ao alimento. Em seguida, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no art. 11, estabeleceu que o

direito humano ao alimento precisa ser garantido pelos Estados (BRASIL, 2020).

O Comentário Geral n. 12 do DESC de 1999 é um marco no processo de exigibilidade do direito humano ao alimento ao prever que os Estados devem garantir o acesso à alimentação adequada de forma progressiva em âmbito interno (BRASIL, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1999).

No Brasil, desde a edição da Emenda Constitucional 64/2010, o direito ao alimento passou a fazer parte do rol dos direitos constitucionais. Anteriormente, já existia essa proteção, se considerar-se que o art. 5º prevê que os direitos constantes em documentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil também são tutelados pelo nosso ordenamento jurídico interno (BRASIL. Constituição Federal, 2020).

O presente artigo quer analisar aspectos do direito ao alimento voltados para o caso brasileiro, com ênfase aos desafios para que a alimentação da população seja garantida. Há, portanto, necessidade de lidar-se com problemas históricos estruturantes, dos quais a efetivação do direito humano ao alimento depende. Como exemplo, a necessidade de reforma agrária, enfrentamento da pobreza, demarcação de terras indígenas, proteção ao meio ambiente, controle de quem produz e distribui alimentos, entre outros (FIAN BRASIL, 2017, p. 10).

A pesquisa foi realizada a partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial. Num primeiro momento, será analisada a extensão do direito humano ao alimento. Na sequência, o cenário brasileiro em relação à efetivação de referido direito. Por fim, a discussão sobre a possibilidade de judicialização levando-se em conta o caso na Índia.

## **2. A EXTENSÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO**

Valente ressalta que a efetivação do direito ao alimento não é um tema simples. O autor afirma que a garantia do alimento requer o enfrentamento do avanço dos efeitos negativos da agroindústria de larga escala, a falta de renda, a dificuldade no acesso, a contaminação, as mudanças climáticas, entre outros (2016, p. 2 e ss.).

O Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada estabelece que a alimentação é uma necessidade vital para o ser humano e reflete um processo biológico cultural de valores e costumes. Diz, ainda, que o direito humano ao alimento possui duas dimensões: o de estar livre da fome e da desnutrição e o de ter acesso à alimentação adequada. Na primeira, a preocupação é estar livre da fome e das doenças, enquanto que a segunda se relaciona com a ingestão de alimentos que sejam saudáveis (BRASIL, FAO, 2015).

Dessa maneira, o direito à alimentação adequada visa garantir que todas as pessoas tenham acesso “aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica” (VALENTE, 2002, p. 38).

Pela definição da Organização das Nações Unidas, trata-se de

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes (BRASIL, 2020).

O Comentário 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (Comitê DESC), estabelece que o direito à alimentação depende da disponibilidade, quantidade, qualidade, acessibilidade física e econômica. Os alimentos precisam ser acessíveis sem que o custo com a alimentação comprometa a fruição de outros direitos (1999).

Quando se fala em garantir alimento é necessário tratar da desnutrição e da insegurança alimentar. A desnutrição é ocasionada pela não ingestão de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, enquanto que a insegurança alimentar está relacionada com a preocupação em conseguir alimentos suficientes. Nesse sentido, para Conti, o alimento possui uma dimensão humana porque proporciona que as pessoas se tornem sujeitos de direitos, com capacidade social e de existência (2009, p. 16).

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos menciona que:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (BRASIL, 2020).

A extensão do direito ao alimento contida no art. 25 da Declaração Universal Direitos Humanos evoluiu com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o qual prevê, em seu art. 11:

214

Os Estados partes no presente Pacto reconhecem 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. Os Estados partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (BRASIL, 1992).

O Código de Conduta Internacional sobre o Direito à Alimentação Adequada determina que o direito humano ao alimento abrange alimentação, nutrição e soberania alimentar (Organização das Nações Unidas, FAO, 2014). Já as Diretrizes apresentadas pela FAO em 2004, mencionam a necessidade de se tratar do problema em âmbito interno, com medidas que fortaleçam a produção e a distribuição de alimentos (FIAN BRASIL, 2014).

O Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, assinado pelo Brasil em 2002 e promulgado em 2008, apesar de concentrar-se na preocupação com alimentação no sentido de qualidade, também apresenta soluções para o acesso à alimentação por meio do fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, 2008).

O Comentário n. 12 do DESC dispõe que

O direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana, e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos (BRASIL. Comentário 12 do DESC, 1999).

Além disso, reconhece que o direito ao alimento deve ser efetivado progressivamente a fim de diminuir a fome a qualquer época (BRASIL, 1999). Dessa maneira, o Comentário Geral 12 do Comitê DESC reafirma a obrigação do Estado em adotar medidas para concretização do direito fundamental à alimentação. Entre essas medidas estão o dever de adotar meios de tornar o alimento disponível sem distinção, sem privação de grupos e pela adoção de “políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos” (ESTORNINHO, 2013, p. 67).

Diante da ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em razão do Comentário Geral nº 12 do DESC, o Estado tem o dever de progressivamente adotar medidas para implementação de políticas públicas que garantam a efetivação crescente e contínua desse direito (CONTI, 2009, p. 16). Cabe ao Estado então, garantir alimentos em quantidade e qualidade suficientes sem que haja o comprometimento na fruição de outros direitos (BRASIL, 2006).

O art. 227 da Constituição Federal prevê entre os direitos assegurados às crianças, adolescentes e aos jovens “com absoluta prioridade”, o direito à alimentação (BRASIL, Constituição Federal, 2020). Da mesma forma, o Decreto 7.272/2010, no art. 3º, I, traz como um de seus objetivos “a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2010).

Como dito, mesmo com a mobilização da sociedade civil e setores ligados à defesa do direito humano ao alimento, em 2019 ocorreu a extinção do CONSEA (BRASIL, IDEC, 2019). Apesar disso, vale mencionar que em 2006, a Lei 11.346 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional), criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN - com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2013). De acordo com o art. 2º:

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

promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2006).

Desse modo, até 2010, o direito à alimentação figurava somente em leis infraconstitucionais, apesar de alguns dispositivos constitucionais permitissem a interpretação de tratar-se de um direito social (salário mínimo, direito do adolescente). Vale lembrar, contudo, que na análise do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, pode-se afirmar que o direito ao alimento é constitucionalmente tutelado desde a promulgação de nossa Carta em 1988 (MARINONI; MAZZUOLI, 2013, p. 5).

Se anteriormente o direito ao alimento figurava indiretamente, com edição da EC 64/2010, tornou-se um direito social, sem dúvidas quanto ao seu status constitucional (BRASIL, 2013). Porém, nos últimos anos percebe-se um movimento de desmanche de políticas voltadas à defesa do direito humano ao alimento.

### 3. DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO HUMANO NO BRASIL

O direito humano ao alimento só será efetivado quando problemas como a falta de terra, o alto preço dos alimentos, as dificuldades no acesso, a concentração da produção e distribuição dos alimentos forem enfrentadas pelas políticas públicas do Estado (FIAN BRASIL, 2013). No Brasil, apesar de alguns avanços, principalmente após o início dos anos 2000, o momento atual mostra o crescente número de brasileiros que não se alimentam adequadamente. É preciso considerar que há fatores momentâneos, como a falta de emprego, a crise econômica, a desaceleração do crescimento dos países (BRASIL, Agência Brasil, 2019), os quais interferem no acesso aos alimentos pela população.

Por outro lado, há problemas antigos, que se arrastam durante séculos e estão pendentes de solução. É o caso da necessidade de distribuição de terras que circunda entre os problemas que colocam, essencialmente, pobres, negros, índios, nordestinos e pessoas com baixa escolaridade (BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013) em situação de insegurança alimentar.

Durante a Cúpula Mundial da Alimentação, momento em que foi lançada a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, o Brasil, assumiu o compromisso de erradicar a fome. Para tanto, se comprometeu a adotar internamente políticas públicas para distribuição de renda e voltadas ao acesso físico dos alimentos, levando em conta a quantidade e qualidade a serem ingeridas (BRASIL, 2013).

Esses compromissos foram reafirmados pelos países que participaram da Cúpula de 1996. Por esse motivo, surgiram programas como o Fome Zero, políticas adotadas internamente juntamente com a FAO, com vistas ao combate da fome e da extrema pobreza. Trata-se de medidas emergenciais que, no entanto, não foram suficientes para solucionar o problema de forma definitiva, uma vez que se exige o equilíbrio entre renda e a expansão de oportunidades de desenvolvimento local e sustentável (SILVA, 2003, p. 55).

Sobre o fator de acesso à terra, se faz necessário analisar o caso dos povos indígenas e quilombolas. A insegurança alimentar desses povos está relacionada principalmente com a defesa do meio ambiente, a preservação de seus territórios e o acesso à água (PEREIRA, 2012). Por essa razão, a demarcação das terras é primordial para que seja efetivado o direito ao alimento dessas comunidades, salvaguardando a sobrevivência física e cultural desses povos.

Todavia, na contramão disso, o Supremo Tribunal Federal, durante o julgamento do Caso conhecido como Raposa Serra do Sol, estabeleceu a tese do marco temporal. Pelo entendimento adotado pelo Supremo, para que seja considerada terra indígena passível de demarcação, será preciso comprovar que os índios estavam sobre as terras em 05.10.2018, data da promulgação da Constituição Federal de 1988, ou, que seja provado o esbulho renitente (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2009).

Apesar de em 2012, o Ministro Roberto Barroso, relator dos embargos declaratórios, ter mencionado que a decisão não possui efeitos vinculantes para as decisões futuras, a tese vem sendo utilizada pelos tribunais inferiores e pelo próprio Supremo Tribunal Federal com vistas à anulação ou suspensão de demarcação de terras indígenas (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2012).

Importante destacar o caso dos povos indígenas porque essas comunidades são atingidas pela vulnerabilidade social no contexto atual. Trata-se de um problema que envolve a necessidade da terra, problema histórico pendente de solução. Conforme o CIMI, em cerca de 40% das terras indígenas do Brasil não há nenhum tipo de providência em relação ao processo demarcatório (BRASIL, Conselho Indigenista Missionário, 2020).

Em 2018, somente 1,23% das terras foram homologadas. O Governo Temer possui, até o momento, o pior desempenho na demarcação de terras indígenas (BRASIL, Instituto Socioambiental, 2020). Já o Governo atual é declaradamente contrários às questões indígenas. Atualmente a FUNAI, possui o menor orçamento em dez anos (BRASIL, Conselho Indigenista Missionário, 2020), o que dificulta os estudos e processos necessários para que as demarcações sejam realizadas. O atual Presidente chegou a declarar que a demarcação de terras é um entrave ao desenvolvimento econômico (BRASIL, Agência Brasil, 2019), ou seja, mesmo entendimento do período em que a ditadura civil militar esteve presente no País, com inúmeras violações de direitos humanos contra os povos indígenas, em nome do progresso nacional (BRASIL, Comissão Nacional da Verdade, 2014).

A terra é essencial para se alcançar a segurança alimentar. O Atlas do Agronegócio demonstra como as grandes empresas controlam a produção e a distribuição de alimentos no País. Revela a concentração de terras nas mãos de poucas pessoas, o excessivo uso de agrotóxicos, os alimentos modificados geneticamente e os desafios ambientais e climáticos. Traz uma crítica ao “agro é pop, agro é *tech*, agro é tudo” (BRASIL, Atlas do Agronegócio, 2018), o qual só apresenta os benefícios do agronegócio, sem discutir a flexibilização de leis ambientais, concentração de terra, desmatamento, produção de alimentos com agrotóxico etc. (NUNES, 2018).

Todos esses e outros pontos trazidos pelo Atlas do Agronegócio impactam na efetivação do direito ao alimento no Brasil e exigem a ação do Estado a fim de cumprir com os compromissos assumidos internacionalmente através dos documentos de direitos humanos e, internamente, a partir da edição da emenda constitucional 64/2010. A fome precisa ser tratada para além da simples

distribuição de alimentos e transferência de renda (SILVA E SILVA, 2005). Do mesmo modo, se exige mais do que aumento na produção de alimentos,

Seria preciso, principalmente, evitar a degradação dos solos, o esgotamento das fontes de água potável, a poluição dos rios e a acidificação dos oceanos. Não basta produzir alimentos, é preciso garantir a sustentabilidade e a biodiversidade (BRASIL, Instituto Humanitas Unisinos, 2018).

Diante da não efetivação dos direitos sociais através de medidas aprovadas pelo Legislativo ou propostas pelo Executivo, a via judiciária continua sendo requisitada na busca da garantia dos direitos sociais. Por isso, a seguir, serão trazidos dois casos em que o direito ao alimento foi judicializado a fim de garantir alimento para crianças e povos indígenas. Também, será visto, brevemente, como ocorreu a judicialização do direito humano ao alimento na Índia, caso que serve para reflexão sobre a efetivação do direito humano ao alimento pelo Estado após o uso da via judiciária.

#### 4. A JUDICIALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO AO ALIMENTO

Há uma controversa discussão sobre a exigibilidade dos chamados direitos sociais pela via judiciária. Alguns defendem que diante da ineficiência ou falta de políticas públicas por parte do Executivo, podem os direitos sociais serem discutidos e exigidos pela via judiciária. Entre eles está o Ministro Barroso, o qual defende que com a Constituição Federal de 1988 se intensificou a busca por justiça social. Para o Ministro, o rol extensivo de direitos permite que mais direitos sejam levados ao judiciário, bem como o modelo de controle de constitucionalidade permite que as ações cheguem ao Supremo Tribunal Federal. Para Barroso, a judicialização “não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente” (2009, p. 334 e s.).

Os casos mais comuns de direitos sociais levados ao judiciário discutem essencialmente o acesso à saúde e educação. Há milhares de processos judiciais discutindo essa matéria em todos os tribunais do País atualmente. No entanto,

já há casos em que o direito ao alimento foi judicializado no Brasil, conforme será exposto a seguir.

A Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Trabalho do Estado de Alagoas em face do Município de Maceió (BRASIL, 2007) é pioneira na justiciabilidade do direito ao alimento. Na ação impetrada em 2007, o Ministério Público constatou a existência de crianças e adolescentes vivendo abaixo da linha da pobreza, sem ter seus direitos humanos básicos tutelados, entre eles, o direito ao alimento. O Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas julgou parcialmente procedente os pedidos formulados pelo Ministério Público, estipulando que o Município de Maceió precisa formular uma comissão para verificação e correção das violações aos direitos humanos naquela região (COPATTI; KIRCK, 2014).

Em 2013, o Ministério Público Federal interpôs Ação Civil Pública em face da União, Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, para assegurar direitos fundamentais básicos como o alimento às famílias de índios da tribo Maxakalis, no Estado de Minas Gerais. Em sede de apelação, o Tribunal Regional Federal da Primeira Região menciona que os apelados precisam implementar “projeto econômico e social de auto sustentação nos territórios habitados pelos índios Maxakalis, bem como, forneçam, mensalmente, cestas básicas de alimentos às respectivas famílias indígenas” (BRASIL, 2007).

Sobre a possibilidade de judicialização do direito humano ao alimento, cabe mencionar também a experiência da Índia.

A Suprema Corte Indiana, por meio de pedido formulado via Ação Civil Pública, considerou que o direito ao alimento está relacionado com a dignidade e a manutenção da vida. Por esse motivo, emitiu orientações ao Estado Indiano para que, diante da grave crise de alimentos, fosse criado programas sociais com a finalidade de erradicar a fome no País. Entre as medidas adotadas pelo Estado estão a prestação de alimentos aos grupos em maior risco, os quais foram previamente mapeados, a realização de parcerias entre o terceiro setor e ações conjuntas entre os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Desenvolvimento de Mulheres de Crianças (PINHEIRO; THOMAZ, 2012).

Assim, desde o início dos anos 2001 (INDIA, 2002), o Judiciário Indiano vem emitindo importantes decisões desde que a demanda pelo direito ao alimento chegou à Corte Suprema Indiana. Em 2002, foi proferida decisão em que responsabiliza os secretários-chefes dos Estados pelas mortes por fome no País. A fim de acabar com a fome, a Índia cadastrou as pessoas em situação de risco e, posteriormente, forneceu uma espécie de cartão refeição para os grupos em situação de insegurança alimentar para que pudessem comprar alimentos com desconto. Além disso, foram criados grupos de comissionários para acompanhar o andamento das medidas nos estados indianos.

Em nova ordem emitida em 2006 na Ação Civil nº 196 de 2001, a Corte determinou que o Estado indiano deveria instituir um sistema público de distribuição de alimentos, com prioridade para aldeias e grupos em maior vulnerabilidade (INDIA, 2006). Na Ação Civil levada à Suprema Corte Indiana em 2001, a Corte se manifestou no sentido de que a fome é um grave problema social, apesar de haver abundância de alimentos. O que se assemelha com o caso brasileiro: há alimentos suficientes, porém, não há distribuição equânime entre a população.

Da mesma forma, determinou que os grupos mais vulneráveis fossem mapeados e cadastrados para recebimento do cartão refeição (Antyodaya), com concessão de desconto na compra de cereais. Como plano de enfrentamento da fome foi implantado o plano de refeição do meio dia nas escolas indianas, o qual fornece alimentação aos alunos indianos seguindo uma dieta adequada de calorias (INDIA, 2001).

A Índia é um exemplo de como a judicialização do direito ao alimento pode desencadear ações concretas por parte do Estado no combate à fome. Muitas vezes trata-se mais de necessidade de redistribuição do que propriamente escassez de alimentos. O Judiciário Indiano exerceu um papel fundamental na cobrança de medidas concretas do Estado, que resultou no enfrentamento real do problema da fome e na garantia de alimentos à população. Enfrentou-se o problema sob vários vieses e, talvez, o mais importante disso, houve responsabilização de agentes públicos pela não efetivação do direito ao alimento.

Enfrentar a fome e garantir o direito humano ao alimento é um desafio. Com vistas ao futuro, a FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura lançou o Documento “É preciso um mundo #FomeZero até 2030”. A FAO reafirma que “os conflitos, o clima, a economia, as desigualdades são apenas algumas das razões, no mundo, pelas quais a meta de Fome Zero pode parecer mais difícil de alcançar do que antes”. Também, destaca os problemas que envolvem o estado de insegurança alimentar ocasiona, entre os quais, as migrações forçadas pela fome, os conflitos armados e as mudanças climáticas. A Organização considera essencial combater a fome por meio do fortalecimento do meio rural, haja vista que 80% da população pobre do mundo vive em zonas rurais (BRASIL, Organização das Nações Unidas, 2020).

Como visto, a fim de garantir o direito básico às comunidades indígenas, o Judiciário brasileiro precisou intervir a fim de garantir que o alimento fosse garantido. Do mesmo modo, o exemplo indiano revela que o Estado precisou agir em nome dos compromissos assumidos, sob pena de responsabilização de seus agentes. Logo, não se trata de defender ou não a judicialização, mas, revelar que num contexto de não efetivação de direitos pela falta ou ineficiência de políticas governamentais, o Poder Judiciário continua sendo uma via de busca de solução pela efetivação de direitos humanos, como visto, não só no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito humano ao alimento é um direito primário, pois a partir dele outros direitos poderão ser alcançados. Com o passar dos anos, a dimensão do direito ao alimento se expandiu para a garantia de alimentos em quantidade e qualidades adequadas.

Desde a criação e da internacionalização dos direitos humanos, o direito ao alimento passou a figurar em documentos internacionais e regionais de proteção da dignidade humana. No Brasil, a emenda constitucional 64/2010 garantiu *status* de direito social constitucional à alimentação.

Diante dos compromissos assumidos pelo Brasil e principalmente após os anos 2000, foram criados programas sociais com vistas ao enfrentamento da fome no País. Esses programas focaram essencialmente na distribuição de alimentos e renda. Também, foram instituídos programas e projetos voltados para a produção e distribuição saudáveis em regiões habitadas por pequenos produtores rurais.

A partir de 2016, com a alteração do cenário político verifica-se uma mudança no campo de proteção e constituição de políticas voltadas para a proteção do direito humano ao alimento. Mais recentemente, a extinção do CONSEA pôs fim a inúmeras políticas e programas de enfrentamento da fome no País.

Com o agravamento da crise econômica e o consequente aumento do desemprego, o número de famílias em situação de insegurança alimentar e vivendo na linha da extrema pobreza voltou a crescer. O cenário atual demonstra que as políticas públicas de distribuição de renda e de alimentos não bastaram para enfrentar esta agrura porque não alteraram a raiz do problema.

Num cenário de não efetivação dos direitos humanos, a judicialização tem sido buscada com fins a cobrar do Estado a prestação dos direitos sociais. De forma tímida, o direito ao alimento apareceu em, pelo menos, dois casos, os quais demonstram justamente que, quando não se enfrentam outros problemas como a distribuição justa de terra e condições de empregabilidade, a fome torna-se um problema.

O caso na Índia revela que a judicialização do direito ao alimento pode levar o Estado a agir na busca de soluções para o problema da má distribuição e escassez de alimentos e mostra que os agentes estatais possuem responsabilidade pelas vidas que sofrem por fome no mundo.

Diante disso, o problema da fome não pode ser tratado de forma rasa. É essencial que se enfrente problemas históricos tais como: a necessidade de reforma agrária, reconhecimento de terras tradicionais para índios e quilombolas, distribuição de renda, criação de condições para produção, circulação de alimentos, em quantidade e qualidade adequadas, nos moldes da abrangência que o direito humano ao alimento adquiriu nos últimos anos.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Agência Brasil. **Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Agência IBGE. **Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. **Atlas do agronegócio 2018**. Fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Disponível em: <[https://br.boell.org/sites/default/files/atlas\\_agro\\_final\\_06-09.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/atlas_agro_final_06-09.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. **O Curto caminho de volta ao Mapa da Fome**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/o-curto-caminho-de-volta-ao-mapa-da-fome>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. **Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11)**. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20%C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites\\_economicos.htm](http://www.dhnet.org.br/abc/onu/comites_economicos.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**: textos temáticos. Volume II. Disponível em: <[http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_2\\_digital.pdf](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Indigenista Missionário. **Terras indígenas**. Disponível em: <<https://www.cimi.org.br/terras-indigenas/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Indigenista Missionário. **Com apenas 0,02% do orçamento da União, valor gasto pela FUNAI até junho é o mais**

**baixo em dez anos.** Disponível em: <<https://cimi.org.br/2020/06/com- apenas-002-orcamento-uniao-valor-gasto-funai-junho-mais-baixo-dez-anos/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

**BRASIL. Constituição da República Federativa de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em:** <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Decreto nº 7.272,** de 25 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Decreto nº 6.476,** de 5 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6476.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. CONSEA permanece extinto após a manutenção do veto de Bolsonaro.** Disponível em: <<https://idec.org.br/noticia/consea-permanece-extinto-apos-manutencao-do-veto-de-bolsonaro>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Suplementar de Segurança Alimentar PNAD 2013.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. LEI nº 11.346** de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 220 jul. 2020.

**BRASIL. ONU:** após uma década de queda, fome volta a crescer no mundo. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-apos-uma-decada-de-queda-fome-volta-a-crescer-no-mundo/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

**BRASIL. Poder Judiciário de Alagoas. Processo nº 4.830/07.** 28ª Vara Cível da Capital – Infância e Juventude. Juiz de Direito: Fábio José Bittencourt Araújo. Julgado em 10 de setembro de 2007. Disponível

em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informacao-e-comunicacao/informativos-pfdc/edicoes-2007/setembro/Anexo%20Inf%2071%20Sentenca%20-%20ACP.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Relatório Anual da Comissão Especial de Monitoramento de Violação do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/mdscomunicacao/relatrio-fao-o-estado-da-insegurana-alimentar-no-mundo-2015>>. Acesso em: 20 jul 2020.

BRASIL. Secretária de Direitos Humanos. **Direito à alimentação adequada**. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/DHAA\\_SAN.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf)> Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.388-4**. Relator: Min. Ayres Britto, julgado em 19/03/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630133>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Petição 3.388-4**. Relator (a): Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 23/10/2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Inteiro%20Teor%20do%20Ac%20C3%B3rd%C3%A3o%20-%20PET%203388%20-%20Embargos.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Processo nº 2007.38.13.001679-7**. Disponível em: <[https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1\\_captcha\\_id=13e86714907c5117b925b23cd96a0a7f&trf1\\_captcha=68vr&enviar=Pesquisar&proc=16793320074013813&secao=TRF](https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?trf1_captcha_id=13e86714907c5117b925b23cd96a0a7f&trf1_captcha=68vr&enviar=Pesquisar&proc=16793320074013813&secao=TRF)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Caixa. **Volatilidade dos preços internacionais e inflação dos alimentos no Brasil**: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan\\_Nacional/FatoresDeterminRepercSAN\\_2013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/FatoresDeterminRepercSAN_2013.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/23242230/Josue-de-Castro-Geografia-da-Fome#scribd>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONTI, Irio Luiz. **Segurança alimentar e nutricional**: noções básicas. 1. ed. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

ESTORNINHO, Maria João (Coord.). **Estudos de direito à alimentação**. 1. ed. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, 2013.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **É possível um mundo #FomeZero até 2030**. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/FAO-countries/Portugal/Brochure.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Portugal/Brochure.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições**. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

228

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Seguridad alimentaria y nutrición en el mundo. **Almenta el hambre**. Disponível em: <<http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **The state of food security and nutrition in the World 2017**. Building resilience for peace and food security. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **The state of food security and nutrition in the World 2019**. Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

FIAN BRASIL. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Disponível em: <<http://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publica%C3%A7%C3%A3o-Completa-Informe-Dhana.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ÍNDIA. **Interim Order de 29 de outubro de 2002 sobre o writ petition (civil) nº 196 de 2001**. Disponível em: <<http://www.righttofoodindia.org/orders/interimorders.html#top>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ÍNDIA. **Interim Order de 13 de dezembro de 2006 sobre o writ petition (civil) nº 196 de 2001**. Disponível em: <<http://www.righttofoodindia.org/orders/interimorders.html#top>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ÍNDIA. Supreme Court. **Ação Civil nº 196 de 2001**. Ação movida pela União Popular pelos direitos civis. Disponível em: <<http://www.righttofoodindia.org/orders/may203.html>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Dia Mundial da Alimentação e a campanha pela fome zero até 2030**. Disponível em:

<<http://www.ihu.unisinos.br/583770-dia-mundial-da-alimentacao-e-a-campanha-pela-fome-zero-ate-2030>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Fome volta a assombrar famílias brasileiras.** Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/569489-fome-volta-a-assombrar-familias-brasileiras>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Com pior desempenho em demarcações desde 1985, Temer tem quatro terras indígenas para homologar.** Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/com-pior-desempenho-em-demarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

229

KIRCH, Aline Taiane. COPATTI, Lívia, Copelli. **O direito à alimentação de crianças e adolescentes:** uma discussão acerca do papel dos poderes do Estado e da sociedade civil em prol da concretização. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/839>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e fome no Brasil -10 anos da cúpula mundial de alimentação.** Disponível em: <<http://www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/relatoriotecnico2.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MARINONI, Luiz Guilherme; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (coords.). **Controle de convencionalidade:** um panorama latino-americano: Brasil, Argentina, Chile, México, Peru, Uruguai. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

NOLETO, Marlova Jovchelovitch. WERTHEIN, Jorge. (Orgs.). **Pobreza e desigualdade no Brasil:** traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2003.

NUNES. Cíntia Florence. **Sementes lançadas em terras distantes:** o direito à assistência social para a população rural. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS – 2018. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/7837/2/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20C%C3%ADntia%20Florence%20Nunes.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PEREIRA, Ana Lúcia. **Famílias quilombolas:** história, resistência e luta contra a vulnerabilidade social, insegurança alimentar e nutricional na Comunidade Mumbuca – Estado do Tocantins. Tese de doutorado Universidade Estadual Paulista - Araraquara/SP - Programa de Pós-graduação em Sociologia Doutorado, 2012. Disponível em: <[http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106244/pereira\\_al\\_dr\\_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106244/pereira_al_dr_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 09 out. 2018.

PINHEIRO, Elysângela Sousa; THOMAS, Shaji. **Alimentação como direito social na Índia e no Brasil:** breve análise comparativa. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/120>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SILVA. José Graziano da Silva. **O Brasil e o Mapa da Fome.** Disponível em: <<https://www.jb.com.br/pais/artigo/2018/09/3191-o-brasil-e-o-mapa-da-fome.html>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SILVA E SILVA. Maria Ozanira da. **Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil:** superação ou regulação? Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3778>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. **Direito humano à alimentação:** desafios e conquistas. Universidade do Texas: Cortez Editora, 2002.

VALENTE. Flávio Luiz Schieck. **Rumo à realização plena do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição adequadas.** Disponível em: <[http://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA\\_Flavio-Valente.pdf](http://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/02/Rumo-%C3%A0-realiza%C3%A7%C3%A3o-plena-do-DHANA_Flavio-Valente.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2020.