

# A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

*FOOD (UN)SAFETY IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE  
PUBLIC PROSECUTOR'S ROLE TO GUARANTEE THE  
HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD*

**RESUMO:** O direito à alimentação adequada e à segurança alimentar consubstanciam-se em direitos humanos, que encontram como fundamento basilar a dignidade da pessoa humana. A pandemia de Covid-19 agravou a insegurança alimentar vivida no mundo, fazendo com que o Brasil tenha ingressado no Mapa da Fome, novamente. A presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: De qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil? Como conclusão, tem-se que o órgão ministerial possui atuação fiscalizadora de direitos e garantias, mediante observância do parâmetro constitucional e internacional dos direitos humanos, com respaldo nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faz parte. Da mesma forma, o Ministério Público pode ser protagonista no controle e proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos, com impacto na efetividade e garantia dos direitos sociais, fundamentando sua atuação como interlocutor entre Estado e Sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à alimentação; Ministério Público; Alimentação adequada; segurança alimentar; Políticas Públicas

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor associado e pesquisador da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Coordenador da Escola Superior do MPPR e Presidente do Conselho de Diretores de Escolas do Ministério Público brasileiro (CDEMP). Presidente do Instituto Paranaense de Direito Processual. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6446292329035065>. E-mail: [eascambi@mppr.mp.br](mailto:eascambi@mppr.mp.br).

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduada pela FEMPAR, e em Direito Constitucional pela ABDCONST. Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), Florianópolis. Membro e Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição - CCONS/UFPR. Assessora Jurídica na Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7625-6139>. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/4957444327036996>. E-mail: [leticia.porto21@gmail.com](mailto:leticia.porto21@gmail.com).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 03/03/2022 e a aprovação ocorreu no dia 14/06/2022.

**ABSTRACT:** *The right to get adequate food and food security are embodied in human rights, which are based on human dignity. Covid-19 pandemic worsened the food insecurity experienced in the world, putting on the Hunger Map, again. The present research seeks to answer the following question: How can Brazilian Public Prosecutor's performance contain the setback to food security in Brazil? It is concluded that the Public Prosecutor has a supervisory role of rights and guarantees, by observing the constitutional and international parameter of human rights, with support in the International Treaties on Human Rights to which Brazil is a part. Likewise, the Public Prosecutor can be a protagonist in the control and proposition of adequate public policies to the satisfaction of citizens' needs, with an impact on the effectiveness and guarantee of social rights, basing its performance as an interlocutor between State and Society.*

**KEYWORDS:** *Right to food; Public Prosecutor; Adequate food; food security; Public policy*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O direito humano à alimentação adequada; 2. O papel do Ministério Público frente aos retrocessos do direito à alimentação adequada; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O direito à alimentação adequada constitui direito humano fundamental, com especial importância no âmbito da saúde pública<sup>3</sup>. Tal direito encontra-se positivado na Constituição Federal, no ordenamento jurídico interno, encontrando reflexo no âmbito internacional, a partir do Sistema ONU, com a criação da Agência Especializada para a Alimentação e a Agricultura (FAO), além de diplomas internacionais, como a Declaração de Roma Sobre Segurança Alimentar Mundial, datada de 1996.

Já na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, preconizava-se o direito a um nível de vida suficiente, pautado pela saúde e bem-estar, enumerando-se variados direitos, dentre os quais, o direito à alimentação.

Entretanto, os últimos anos foram marcados pelo aumento da fome pelo mundo, fruto da desigualdade econômica global, e, ultimamente, pela emergência pública ocasionada pela pandemia de coronavírus. O impacto nas produções e colheitas de alimentos - somado à diminuição das ofertas de emprego e renda para a população - resultou em um dos piores índices de fome no planeta.

<sup>3</sup> GUERRA, Lúcia Dias da Silva. CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Vol. 24, n.9, Set 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017> Acesso em: 02 fev. 2022.

O Brasil, apesar de ser um grande produtor mundial de alimentos, em 2018, voltou ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2020, registrou 55,2% da população convivendo com a insegurança alimentar. Este conceito se traduz na carência de acesso, seja de ordem física, econômica ou social, regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer suas necessidades - em total contraposição ao estabelecido na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>4</sup>.

Tendo em vista tal panorama, a presente pesquisa tem como objetivo o estudo da segurança alimentar sob o aspecto jurídico, em um contexto de crise global e recuperação econômica. A pergunta de pesquisa cinge-se em saber: de qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil?

A metodologia pautar-se-á pelo método dialético, mediante análise bibliográfica, e de dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO). Pretende-se traçar um paralelo com os direitos e garantias previstos nos diplomas nacionais e internacionais, de modo a auferir soluções para o combate da insegurança alimentar no Brasil.

## **1 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

De acordo com o relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), no ano de 2000, revelou-se dramática a situação de carência nutricional das populações mais pobres. Em não sendo realizadas medidas urgentes, em 20 anos, cerca de um bilhão de crianças e adolescentes, com menos de 14 anos, sofreriam de desnutrição em todo o mundo.

No final da primeira década do século XXI, por volta de duzentos milhões de crianças possuem raquitismo, causado pela deficiência nutricional. Ainda, segundo os

---

<sup>4</sup> “Art. 3º 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. *Lei de Segurança Alimentar e Nutricional*. Acesso em: 17 fev. 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

dados da FAO, divulgados em 2014, estima-se que um total de 805 milhões de pessoas no mundo - um em cada nove indivíduos - sofrem de fome crônica.

Estima-se que a maior parte da população desnutrida vive em países em desenvolvimento. Mais de um em cada quatro pessoas tem fome crônica na África Subsaariana. Em 2014, a Ásia abrangia o maior número de famintos: cerca de 526 milhões de pessoas<sup>5</sup>.

Os números, infelizmente, pouco têm se modificado nos últimos anos. Por exemplo, em 2018, a FAO revelou que, aproximadamente, 821,6 milhões de pessoas não tinham o suficiente para comer. Tal número é mais elevado do que os dados divulgados em 2014, sendo que deste contingente 513,9 milhões estavam na Ásia, 256,1 milhões na África, e 42,5 milhões na América Latina e no Caribe. A cada 4 segundos morre uma pessoa de fome no mundo, o que totaliza 8.500 óbitos diários, mesmo havendo produção de alimentos suficiente para toda a população mundial.

Porém, o direito humano à alimentação adequada não se restringe ao combate à fome. Trata-se de um direito que deve ser compreendido de modo intersectorial, em conjunto com outros direitos fundamentais, como ao meio ambiente, à função social da posse e da propriedade, à renda mínima e à água.

Nesse sentido, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assevera que

#### Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Foi, contudo, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992, que estabeleceu, no art. 11.2., o “direito fundamental de toda a pessoa estar protegida contra a fome”. Tal Pacto compeliu os Estados Partes, de forma individual ou mediante cooperação internacional,

<sup>5</sup> CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 486-489.

a adotar medidas, e programas concretos, para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reformas dos regimes agrários, a fim de que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais, bem como realizem uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando em consideração os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Cabe aos Estados o dever de eliminar qualquer obstáculo ao desenvolvimento, de modo a assegurar "a igualdade de oportunidades, para todos, no acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, à habitação, ao emprego e a uma justa distribuição de renda".<sup>67</sup>

O Comentário Geral n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos da ONU veio para afirmar o direito à alimentação adequada disposto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao prever três tipos de obrigações aos Estado parte: a de respeitar, proteger e satisfazer tal direito.

Também, são buscadas maneiras de implementar, a nível nacional, o direito à alimentação, seja por meio da “adoção de uma estratégia nacional para assegurar a segurança alimentar e nutricional para todos, baseada nos princípios dos direitos humanos que definam os objetivos, e a formulação de políticas e marcos correspondentes”<sup>8</sup>.

Conforme salientado nas diretrizes voluntárias da FAO, de 2014,

16. A realização progressiva do direito à alimentação adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações pertinentes, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos. Estas Diretrizes Voluntárias têm por objetivo garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a

<sup>6</sup> ONU. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. Resolução n. 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

<sup>7</sup> CAMBI, Eduardo. Op.cit. p. 488.

<sup>8</sup> ONU. *Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art. 11)* - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> Acesso em: 07 jun. 2022.

alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis para uma cultura determinada; ou os meios para consegui-las.

Em relação às estratégias adotadas, confere-se a necessidade de uma avaliação minuciosa da legislação e das políticas públicas destinadas ao acesso à alimentação, assim como as limitações decorrentes da disponibilidade de recursos orçamentários. Recai aos Estados a obrigação de formulação de medidas para eliminar deficiências alimentares, com a finalidade de buscar uma agenda de mudanças, como aquelas atinentes à educação, informação e regulamentação de rotulagem, para evitar consumo desequilibrado de alimentos.<sup>9</sup>

A política social precisa ser emancipadora, de modo a contribuir para a cidadania, promovendo meios para que cidadãos tornarem-se capazes e empoderados, assumindo um compromisso estrutural de solução.<sup>10</sup>

O direito humano à alimentação adequada consubstancia-se em um direito ao desenvolvimento da população. Cabem aos Estados a observância do mínimo existencial em razão das condições mínimas de sobreviver com dignidade<sup>11</sup>, o que inclui a segurança alimentar.

Em 1996, foi aprovada em Roma a Declaração sobre a segurança alimentar mundial, em que se afirma “o direito de todas as pessoas de ter acesso aos alimentos são e nutritivos, de acordo com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de cada ser humano a não sofrer de fome”.<sup>12</sup>

Ademais, na Convenção dos Direitos da Criança de 1989, o direito à alimentação adequada foi reconhecido no direito da criança de obter alimentos

---

<sup>9</sup> ONU. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. 2004. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf) Acesso em: 07 jun. 2022.

<sup>10</sup> DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: autores associados, 1996, p. 84; BONFIM, João Bosco Bezerra. *As políticas públicas sobre a fome no Brasil*. Textos para discussão. Consultoria legislativa do Senado Federal. Brasília, maio. 2004. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20\(CONSEA\)](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20(CONSEA).). Acesso em: 08 jun. 2022. p. 19

<sup>11</sup> CAMBI, Eduardo. Op.cit. p. 489.

<sup>12</sup> FAO. *Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial*. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm> Acesso em: 01 fev. 2021.

nutritivos e água limpa de boa qualidade, no intuito de combater doenças e a desnutrição.<sup>13</sup>

Em uma perspectiva mundial, casos envolvendo o direito à segurança alimentar e o combate à fome alcançam os Sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

Nesse sentido, a Comissão Africana de Direitos Humanos, no caso *Ogoni vs. Nigéria*, com base nos artigos 16 (direito à saúde) e 22 (direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural), responsabilizou a Nigéria por violação do direito à alimentação do povo Ogoni, protegido por intermédio dos referidos direitos à saúde e ao desenvolvimento econômico, social e cultural. A Comissão Africana determinou que o direito à alimentação tradicional dos povos indígenas está vinculado à dignidade dos seres humanos e, portanto, é essencial para o gozo e o exercício de outros direitos como a saúde, educação, trabalho e participação política.

Do mesmo modo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, afirmou que o direito à alimentação não se restringe somente à mera subsistência física, tendo dimensões culturais e ambientais. Não é qualquer alimentação que satisfaz tal direito humano. Por exemplo, o contexto dos povos tribais e os desafios quanto ao acesso à terra afetam seus meios de vida e suas atividades tradicionais, como a pesca, a coleta e a caça, que incidem diretamente no direito à alimentação.

No Brasil, em 2006, a chamada Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/06), criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Da sua leitura, depreende-se que a segurança alimentar e nutricional concerne à,

I - ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de

<sup>13</sup> Art. 24, 2 Os Estados Partes devem garantir a plena aplicação desse direito e, em especial, devem adotar as medidas apropriadas para: reduzir a mortalidade infantil; assegurar a prestação de assistência médica e cuidados de saúde necessários para todas as crianças, dando ênfase aos cuidados primários de saúde; combater as doenças e a desnutrição, inclusive no contexto dos cuidados primários de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia prontamente disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água limpa de boa qualidade, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental; ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 07 jun. 2022.

alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos<sup>14</sup>.

Na referida lei, a alimentação adequada encontra-se contemplada como um direito fundamental, “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”.<sup>15</sup>

Contribuem para a efetividade do direito humano-fundamental à segurança alimentar e nutricional Programas como o de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003) e o de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009).

O problema da fome, no mundo, não é resultante da falta de recursos disponíveis, mas de como os alimentos são produzidos e distribuídos. O cenário caótico oriundo da pandemia da Covid-19 trouxe inseguranças e devastações em diversos setores. Tal situação desacelerou o progresso em relação à má nutrição, principalmente nas regiões afetadas por conflitos armados e mudanças climáticas, dando origem a intensas desigualdades. Estima-se que o “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei n. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm) Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>15</sup> *Ibid.* Art. 2º.

(Fome Zero até 2030) não será alcançado por uma margem de quase 660 milhões de pessoas”<sup>16</sup>.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem externado preocupação em relação às Américas, quanto à proteção das pessoas que vivem em situação de pobreza e pobreza extrema em razão da pandemia. Por ser o continente mais desigual do planeta, a América Latina enfrentou maiores dificuldades em fornecer o acesso a empregos em condições dignas, o que resultou em um impacto negativo no combate à pobreza e à fome<sup>17</sup>.

A recessão econômica, somada ao alto índice de desemprego no país, empurrou o Brasil ao Mapa da Fome - situação que não era vivida desde 2014.

Conforme dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, relativos à pesquisa de segurança alimentar no contexto da Covid-19 no Brasil, realizada em 2020, mostram que 55,2% das famílias brasileiras enfrentavam algum nível de insegurança alimentar. Em números absolutos, 116,8 milhões de brasileiros não têm acesso à comida. De 2018 a 2020, a quantidade de pessoas que sofrem de insegurança alimentar pulou de 10,3 para 19,1 milhões - o que fez os índices da fome retornarem ao padrão de 2004.<sup>18</sup>

A insegurança alimentar atinge os grupos vulneráveis de maneira diferente. No Brasil, 11,1% das famílias chefiadas por mulheres são afetadas pela fome, contra 7,7% das famílias chefiadas por homens. Também, em 10,7% das casas chefiadas por afrodescendentes enfrentavam insegurança alimentar, contra 7,5% daquelas chefiadas por pessoas brancas. Da mesma forma, 14,7% das famílias chefiadas por pessoas que não terminaram o ensino médio são assoladas pela fome, quando comparadas com 4,7% das casas chefiadas por pessoas com diploma escolar<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> UNICEF BRASIL. *Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>17</sup> OEA. *A CIDH e sua REDESCA exortam os Estados a efetivamente proteger as pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema nas Américas em face da pandemia do COVID-19*. 2 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/124.asp> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>18</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>19</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

Dessa pesquisa, depreende-se que a insegurança alimentar severa e moderada desaparece quando a renda mensal é superior a um salário *per capita*. Isso porque a fome encontra-se intimamente relacionada com o desemprego: a insegurança alimentar é 4 vezes maior quando o chefe da família tem emprego informal, e 6 vezes maior quando está desempregado.<sup>20</sup> Sobre o tema,

Há um consenso entre estudiosos da temática da fome e pobreza de que no Brasil há disponibilidade de alimentos para garantir alimentação em qualidade e em quantidade suficiente para todas as pessoas. Estimativas da FAO mostram que o Brasil tem uma disponibilidade de alimentos per capita de 2.960 calorias/dia, bem acima do mínimo recomendado, que é de 1.900 calorias/dia. Da mesma forma, não existe no Brasil estagnação econômica e uma insuficiência generalizada de recursos, pois o Produto Interno Bruto (PIB) tem um crescimento maior do que o crescimento populacional. Por isso se afirma que o problema não está na insuficiente produção econômica mas, sobretudo, na falta de poder de compra da população, decorrente dos baixos salários pagos aos trabalhadores, da escassez das políticas de proteção social e dos elevados níveis de desemprego e subemprego.

No mesmo norte, a extinção do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional representa um recuo na construção de políticas públicas voltadas para o combate à fome. Isso porque muitas das políticas aprovadas no Brasil partiram da iniciativa do CONSEA, como o estabelecimento do direito humano à alimentação adequada como direito social, disposto no artigo 6º da Constituição Federal (via Emenda Constitucional 064/2010), a edição do Guia Alimentar da População Brasileira, bem como a construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica<sup>21</sup>.

Acerca da extinção do órgão, Tais de Moura Ariza Alpino *et al*<sup>22</sup> discorrem que,

<sup>20</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>21</sup> SANTANA, Jenifer Queila. *A extinção do CONSEA é retrocesso que impacta a mesa dos brasileiros, por Jenifer Santana*. REDAGRI - UFPB. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/redagri/contents/noticias/a-extincao-do-consea-e-retrocesso-que-impacta-a-mesa-dos-brasileiros-por-jenifer-santana> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>22</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/> Acesso em: 08 fev. 2022.

Os retrocessos institucionais e orçamentários na agenda da segurança alimentar e nutricional já sinalizados, ocorridos no período pré-pandemia e não revertidos durante a crise sanitária atual, também foram expressados na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um dos primeiros atos do Governo Federal, órgão cuja missão era propor diretrizes para assegurar o DHAA; inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); não realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que pauta o planejamento e a execução da PNSAN. Tais medidas comprometeram o monitoramento às violações do DHAA no contexto da pandemia pelo Governo Federal, cujos arranjos institucionais propostos até então não dão conta ou não têm como atribuição o monitoramento do DHAA. Ainda no que diz respeito à garantia e monitoramento do DHAA, vale ressaltar a publicação da *Portaria nº 683*, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre a instituição de um comitê técnico para a elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos durante a pandemia. No entanto, nenhum arranjo institucional presente na Portaria é responsável diretamente pelo DHAA.

A insegurança alimentar no Brasil possui variadas causas, que fazem retroceder o acesso aos alimentos pela população mais vulnerável.

Segundo relatório da ONU, a solução encontrada para o combate à fome no mundo percorre seis caminhos, que envolvem: a formulação de políticas públicas voltadas à integração de políticas humanitárias e consolidação da paz em áreas de conflitos - a fim de evitar que as famílias vendam bens escassos em troca de alimentos; o aumento da resiliência climática nos sistemas alimentares, por meio de iniciativas que assegurem contra riscos climáticos; o fortalecimento econômico das pessoas vulneráveis em meio a um período adverso; a intervenção nas cadeias de abastecimento para a redução de custo de alimentos nutritivos; o combate à pobreza e às desigualdades estruturais; o fortalecimento dos ambientes alimentares, de modo a modificar o comportamento do consumidor, por meio da eliminação das gorduras trans dos alimentos, ou da redução do teor de sal e açúcar no abastecimento alimentar<sup>2324</sup>.

<sup>23</sup> UNICEF BRASIL. *Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>24</sup> FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb5409en>

O direito à alimentação adequada é responsabilidade do Estado. Isso quer dizer que “se o Estado não tiver meios para que este se realize, possui a obrigação de buscar ajuda e fazer apelos internacionais”<sup>25</sup>, buscando o acesso a alimento para todos, de forma imediata. A exigibilidade deste direito mobiliza diferentes entes, como o administrativo - que diz respeito aos conselhos, ouvidorias, secretarias escolares responsáveis pela alimentação dos alunos -, o semijudicial - que tange aos órgãos que não integram o Poder Judiciário, como o Ministério Público, que pode acionar a justiça para a garantia dos direitos, seja por meio de um Inquérito Civil, ou um Termo de Ajustamento de Conduta - e, o judicial - junto ao Poder Judiciário<sup>26</sup>.

Não se olvida que existam mecanismos internacionais para a garantia do direito à alimentação, como a apresentação de denúncia via Comissão Interamericana de Direitos Humanos e através do Comitê de Direitos Humanos da ONU.<sup>27</sup>

A necessidade de ações é urgente. A criação de mecanismos e políticas públicas que buscam capacitar e fortalecer a população no combate à fome, além do desenvolvimento de novas tecnologias para garantir segurança alimentar são fatores determinantes ao convalescimento da pandemia e da adequada nutrição populacional.

## **2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS RETROCESSOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

O Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, conforme previsão constitucional, sendo sua atribuição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>28</sup>. Pode-se interpretar que ao órgão ministerial cabe a defesa, promoção e garantia dos direitos humanos, sendo estes indispensáveis para a vida em sociedade, com dignidade.

Como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público deve atuar com zelo e proteção à sociedade, sobretudo com um olhar atento àquela parcela tida como

<sup>25</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 22

<sup>26</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 21-22

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

vulnerável, e que demanda políticas públicas adequadas e voltadas à situação vivenciada.

A alimentação constitui a base da vida, sendo essencial para a sobrevivência do ser humano. Nesse sentido, o direito à alimentação não se constitui, unicamente, com o acesso ao alimento, mas, sim, em observando as necessidades alimentares especiais, as tradições de cada local, “aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero, raça e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados”<sup>29</sup>. Pode-se, inclusive, dizer que o direito dos povos de preservar a sua cultura alimentar encontra amparo na questão da soberania alimentar, no que diz respeito à diversidade social<sup>30</sup>.

Sobre o tema, interessante aporte trazido pelo Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, ratificado pelo Brasil em 2006,

#### Artigo 9º– Direitos dos Agricultores

9.1 As Partes Contratantes reconhecem a enorme contribuição que as comunidades locais e indígenas e os agricultores de todas as regiões do mundo, particularmente dos centros de origem e de diversidade de cultivos, têm realizado e continuarão a realizar para a conservação e para o desenvolvimento dos recursos fitogenéticos que constituem a base da produção alimentar e agrícola em todo o mundo.

9.2 As Partes Contratantes concordam que a responsabilidade de implementar os Direitos dos Agricultores em relação aos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura é dos governos nacionais. De acordo com suas necessidades e prioridades, cada Parte Contratante deverá, conforme o caso e sujeito a sua legislação nacional, adotar medidas para proteger e promover os Direitos dos Agricultores, inclusive:

(a) proteção do conhecimento tradicional relevante aos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura;

(b) o direito de participar de forma equitativa na repartição dos benefícios derivados da utilização dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura; e

<sup>29</sup> IBFAN. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. 2007. Disponível em: <http://www.ibfan.org.br/documentos/outras/doc-254.pdf> Acesso em: 24 fev. 2022. p. 26

<sup>30</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 13

(c) o direito de participar na tomada de decisões, em nível nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura<sup>31</sup>.

Os recursos fitogenéticos consubstanciam-se em “qualquer material genético de origem vegetal com valor real ou potencial para a alimentação e a agricultura”<sup>32</sup>, sendo tais elementos imprescindíveis para o melhoramento genético dos cultivos, o que acarreta melhor aproveitamento e adaptação frente às mudanças climáticas e ambientais, tendo em vista as necessidades humanas futuras<sup>33</sup>.

Destaque para o uso sustentável dos recursos mencionados, voltados para a alimentação e a agricultura, visando que os benefícios derivados de sua utilização obedeçam uma repartição justa, de acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica.<sup>34</sup>

Sabe-se que a agricultura tem base no escambo, na troca, de modo a permitir o intercâmbio de variedades de espécies alimentares, diversificando os cultivos. Em um mundo globalizado, verifica-se a interdependência entre diversos países em relação às espécies utilizadas para a alimentação<sup>35</sup>. Nesse norte, o aprofundamento das técnicas agrícolas mediante uso de recursos fitogenéticos têm a contribuir para a garantia da segurança alimentar da população.

Ressalta-se a imperiosa relevância do papel atribuído ao Ministério Público brasileiro quanto à garantia e proteção dos direitos fundamentais humanos dispostos na Constituição Federal, e nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faça parte<sup>36</sup>. Porquanto, o direito humano à alimentação, previsto tanto no

<sup>31</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>32</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>35</sup> FIOCRUZ. *Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação -TIRFAA*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/LeontinoNagoya.pdf> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>36</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

ordenamento jurídico interno, quanto internacional, é conferido como objeto de proteção pelo órgão ministerial.

De maneira mais concreta, no âmbito do Estado do Paraná, pode ser citado o direito à alimentação escolar orgânica, dentro do sistema estadual de ensino fundamental e médio, por meio da Lei Estadual nº 16.751/10. A instituição da alimentação orgânica nas merendas escolares no Paraná constitui evolução alimentar, garantindo alimentos oriundos de produção certificados e de qualidade, sem o uso de materiais sintéticos ou geneticamente modificados. Também, estudantes com diabetes, alergia alimentar, intolerância à lactose ou outra necessidade alimentar especial que necessitem de um cardápio especial, têm direito a recebê-lo, conforme disposição nas Leis n. 11.947/09 e 12.982/14<sup>37</sup>.

Cabe ao órgão ministerial fiscalizar a entrega adequada e a qualidade da merenda escolar, no que tange à carência de estoque de alimentos, além da aquisição de comidas de baixa qualidade nutricional<sup>38</sup>. Somado a isso, deve o Ministério Público fiscalizar o cumprimento do art. 14, da Lei n. 11.947/09, sendo que “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30%” devem ser destinados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, com priorização dos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas<sup>39</sup>.

Em tempos de crise provocada pela pandemia de Covid-19, milhares de estudantes “ficaram desassistidos e a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar foi prejudicada”<sup>40</sup>. Isso porque as medidas de *lockdown* e suspensão das

<sup>37</sup> “Art. 12 [...] 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento.” BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>38</sup> “Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada”. BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>39</sup> “Art. 29. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE.” BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>40</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/> Acesso em: 08 fev. 2022.

atividades presenciais escolares constituíram mecanismo de contenção da pandemia da Covid-19. Com isso, a Lei nº 13.987/20 autorizou a “distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”.<sup>41</sup>

Também, não se olvida que o fornecimento adequado da merenda escolar constitui política pública, a qual, por si só, merece fiscalização eficiente, a fim de que seja garantida a lisura e regularidade no procedimento licitatório<sup>42</sup> do serviço de fornecimento de alimentação escolar<sup>43</sup>, de modo a proteger o patrimônio público.

No que diz respeito à proteção, respeito e promoção do direito à alimentação adequada, ressalta-se o papel do Ministério Público, com o objetivo de tutelar essas obrigações estatais, sob pena de as eventuais violações refletirem em infrações.

O amplo leque de medidas concernentes ao combate à fome pode assumir diferentes espécies, como o desenho de estratégias governamentais para tal fim. A distribuição de alimentos, por meio de cozinhas comunitárias e fornecimento de cestas básicas, assim como a priorização de um programa de aquisição de alimentos e incentivo à agricultura familiar, e até mesmo o estabelecimento de programas de transferência de renda ou de renda mínima, buscam fornecer subsídios para as pessoas mais afetadas com a fome no Brasil, acentuada pela pandemia de Covid-19. A estruturação de políticas públicas específicas, como as acima mencionadas, busca assegurar o fornecimento de alimentos de qualidade à população<sup>44</sup>.

Sobre o tema, por exemplo, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública objetivando a segurança alimentar dos grupos vulneráveis, como os povos

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei n. 13.987*, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>42</sup> “A Constituição Federal do Brasil de 1988 determina, em seu artigo 37, inciso XXI, que as compras públicas sejam realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.” BRASIL. *Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais* / Programa Nacional de Alimentação Escolar. – Brasília: FNDE, 2016. p. 17

<sup>43</sup> MPMA. Ministério Público Estado do Maranhão. Procuradoria Geral de Justiça. *MP fiscaliza merenda escolar em Barreirinhas*. 26 jan. 2011. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/2776-noticia-mp-fiscaliza-merenda-escolar-em-barreirinhas> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>44</sup> GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciências & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 12. Dez. 2020 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrT7rg6xGHdCQtyC/?lang=pt> Acesso em: 09 jun. 2022.

indígenas, comunidades tradicionais do Amazonas e quilombolas. Tal iniciativa almejava possibilitar acesso aos benefícios sociais e previdenciários concedidos pelo governo federal, sobretudo no período de isolamento social decorrente da situação pandêmica<sup>45</sup>.

Mais recentemente, em abril de 2022, o MPF ajuizou ação civil pública para “garantir o fornecimento perene e regular de cestas básicas que garantam a segurança alimentar na comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná”<sup>46</sup>. No bojo do pedido, foi solicitado o fornecimento de 14 cestas básicas mensais à comunidade indígena, devendo as famílias serem incluídas no programa de fornecimento de cestas básicas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). As cestas básicas constituem elementos essenciais na alimentação da população em questão, “tendo em vista a informação prestada pelo cacique da aldeia sobre a falta de alimentos e a impossibilidade de a comunidade se sustentar com o plantio de culturas”<sup>47</sup>.

Além disso, a criação de programas voltados à alimentação escolar e à distribuição da merenda escolar de qualidade figuram como objeto de fiscalização pelo Ministério Público, na sua incumbência de zelar pelos direitos humanos, e, sobretudo, dos interesses dos incapazes.

Em relação às políticas públicas<sup>48</sup>, conforme previsão constitucional, o Ministério Público atua como defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, encontrando amparo no controle e proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos e na garantia dos direitos sociais. Tal perspectiva decorre da atuação do Ministério Público como interlocutor entre Estado e sociedade<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciências & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 12. Dez. 2020 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrTtT7rg6xGHdCQtyC/?lang=pt> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>46</sup> MPF. Ministério Público Federal. #AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná. 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>47</sup> MPF. Ministério Público Federal. #AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná. 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>48</sup> No que concerne ao acesso à alimentação adequada e combate à pobreza, cita-se o programa federal Bolsa Família, criado em 2003, com o objetivo de complementar renda, promover o acesso a direitos e articular com outras ações com o fim de estimular o desenvolvimento das famílias. BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família - o programa*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia> Acesso em: 02 mar. 2022

<sup>49</sup> FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Anais do I Circuito de Debates

## CONCLUSÃO

A defesa dos direitos humanos é basilar para a promoção da democracia, da justiça e do desenvolvimento social brasileiro.

O direito à alimentação adequada e à segurança alimentar consubstancia-se em direito humano fundamental, previsto tanto no ordenamento jurídico interno, quanto internacional. Esse direito reveste-se como componente essencial da cidadania, e pré-condição da democracia.

As adversidades ocasionadas pela pandemia da Covid-19 - mesmo em um país com um agronegócio bem estruturado e produtor de enorme quantidade de alimentos - dificultaram o acesso à alimentação, o que tem provocado maior desigualdade e insegurança às famílias brasileiras de baixa renda.

Volta-se à pergunta de pesquisa, que se limita em saber: De qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil?

A ONU, por meio das agências para a Alimentação e a Agricultura (FAO), estipulou caminhos a serem seguidos pelos Estados Partes a fim de transformar os sistemas alimentares por meio de políticas públicas e empoderamento popular, buscando o fortalecimento econômico dessa população, a fim de combater a pobreza e diminuindo a desigualdade social existente.

Cabe salientar que o Ministério Público brasileiro, como ator fiscalizador de direitos e garantias, possui atuação tanto na perspectiva nacional, encontrando parâmetro constitucional quanto à proteção dos direitos fundamentais humanos, assim como sustenta-se na perspectiva internacional, com respaldo nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faça parte.

De igual sorte, ao se tratar de políticas públicas<sup>50</sup>, compete ao Ministério Público, em sua função de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a

---

Acadêmicos. IPEA. CODE 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>50</sup> No que concerne ao acesso à alimentação adequada e combate à pobreza, cita-se o programa federal Bolsa Família, criado em 2003, com o objetivo de complementar renda, promover o acesso a direitos e articular com outras ações com o fim de estimular o desenvolvimento das famílias. BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família* - o programa. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia> Acesso em: 02 mar. 2022

fiscalização, controle e, inclusive, a proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos e na garantia dos direitos sociais. Isso porque o órgão ministerial atua como ponte interlocutora entre Estado e sociedade<sup>51</sup>.

Sabe-se que os mais vulneráveis são aqueles que mais sofrem em meio às adversidades e desigualdades econômicas. Propostas para o fomento da participação da sociedade civil em relação ao planejamento e monitoramento do direito à segurança alimentar deveriam estar na pauta atual, para aproximar os atores institucionais - e realizadores de políticas públicas - daqueles que mais precisam<sup>52</sup>.

O retrocesso ao direito humano à alimentação é trazido ao debate em virtude do aumento da desigualdade social ocasionada pela pandemia da Covid-19. Em um contexto de colapso social em que a degradação democrática interna impede a tutela adequada dos direitos humanos, agravada com a extinção do CONSEA, as políticas públicas deveriam pautar-se pela eficiência e, principalmente, pela consideração e respeito aos diplomas internacionais.

Cabe ao Brasil - por ser um país com vocação agrícola e grande produtor mundial de alimentos - construir políticas públicas eficientes para combater a miséria, efetivar a dignidade humana e assegurar o direito fundamental à alimentação, para retirar os milhões de brasileiros que figuram no Mapa da Fome.

## REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 08, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00161320. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/>. Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>51</sup> FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA. CODE 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>52</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **As políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Consultoria legislativa do Senado Federal. Textos para discussão, n. 8, Brasília, maio 2004. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20\(CONSEA\)](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20(CONSEA).). Acesso em: 08 jun. 2022

BRASIL. **Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2008**. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.476%2C%20DE%205,10%20de%20junho%20de%202002](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.476%2C%20DE%205,10%20de%20junho%20de%202002). Acesso em: 10 jun. 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais / Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FNDE, 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família** - O programa. Gov.br, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia>. Acesso em: 02 mar. 2022

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 3, 2007, Fortaleza. Relatório Final. Belo Horizonte: IBFAN, 2007. Disponível em: <http://www.ibfan.org.br/documentos/outras/doc-254.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CONSEA. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: [2010]. Acesso em: 17 fev. 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. **O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social**. In: CODE - I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011. Brasília, 2011. Anais [...]. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome: FAO, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb5409en>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FIOCRUZ. **Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação - TIRFAA**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/LeontinoNagoya.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 9, set. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017>. Acesso em: 02 fev. 2022.

GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Revista de Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12. dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrT7rg6xGHdCQtyC/?lang=pt>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **#AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná**. MPF: Assessoria de Comunicação, Curitiba, 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO MARANHÃO. **MP fiscaliza merenda escolar em Barreirinhas**. MPMA: CCOM, São Luis, 26 jan. 2011. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/noticia-mp-fiscaliza-merenda-escolar-em-barreirinhas/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

OEA. **A CIDH e sua REDESCA exortam os Estados a efetivamente proteger as pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema nas Américas em face da pandemia do COVID-19**. Washington, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/124.asp>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 4 de dez. 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989. Nova York, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ONU. **Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11)** - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Nova York, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ONU. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Nova York, 2004. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf). Acesso em: 07 jun. 2022.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Direito humano à alimentação e terra rural**. ed. 1. v. 3. Curitiba: INESC, 2008.

REDE PENSSAM. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, mar. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTANA, Jenifer Queila. **A extinção do CONSEA é retrocesso que impacta a mesa dos brasileiros, por Jenifer Santana**. REDAGRI – UFPB, 2019. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/redagri/contents/noticias/a-extincao-do-consea-e-retrocesso-que-impacta-a-mesa-dos-brasileiros-por-jenifer-santana>. Acesso em: 08 fev. 2022.

THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial**. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 01 fev. 2021.

UNICEF BRASIL. **Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo**. UNICEF, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 08 fev. 2022.