

## **TEORIA CÚBICA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA REFLEXÕES ACERCA DO PARÂMETRO DE ADEQUAÇÃO, A PARTIR DE DIPLOMAS NORMATIVOS E INTERPRETATIVOS INTERNACIONAIS**

**João Marcel Evaristo Guerra**

Bacharel em Direito (UFPI)

Especialista em Direitos Humanos e Questão Social (PUC-PR)

Mestre em Sociedade e Cultura (UESPI)

Doutorando em Direito (UNMDP)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7911-5857>

E-mail: joamarcelguerra@gmail.com

**Recebido em:** 07/08/2024

**Aprovado em:** 18/10/2024

### **RESUMO**

A produção de alimentos é uma questão que assola a humanidade desde civilizações da Antiguidade Oriental até a contemporaneidade. Por seu turno, o enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional é uma questão perceptível apenas após a 2ª Guerra Mundial, quando, mediante declarações, tratados internacionais de direitos humanos e comentários interpretativos elaborados, proclamados e adotados pela ONU e por sua agência FAO, estes organismos reconheceram a alimentação enquanto direito. Analisando os diplomas supramencionados, o presente artigo objetiva definir a Teoria Cúbica do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) enquanto ferramenta parametrétrica capaz de explicar e prever qual alimento e qual alimentação são considerados adequados, bem como quais políticas públicas de efetivação do direito à alimentação são suficientemente eficientes para concretizá-lo enquanto direito humano. Adiante, à luz desta teoria, a pesquisa de metodologia descritiva, documental e telematizada, com abordagem qualitativa, investiga comparativa e analiticamente leis e atos administrativos normativos vigentes ou não no Brasil e em outros países, a qual, finalmente, constata que tais instrumentos, por inobservarem conceitos, definições e proposições nela estabelecidos, exsurtem-se como verdadeiras violações ao DHAA materializadas na tentativa de sua concretização.

**Palavras-chave:** direitos humanos; alimentação adequada; teoria cúbica do direito humano; pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.

### **CUBIC THEORY OF THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD REFLECTIONS ON ADEQUACY PARAMETER, BASED ON INTERNATIONAL NORMATIVE AND INTERPRETATIVE DIPLOMAS**

### **ABSTRACT**

Food production is an issue that has plagued humanity since civilizations from Eastern Antiquity to contemporary times. In turn, tackling food and nutritional insecurity was an issue that was only noticeable after the Second World War, when, through declarations, international human rights treaties and interpretative comments drawn up, proclaimed and adopted by the UN and its agency FAO, these organisms recognized food as a right.

Analyzing the aforementioned documents, this article aims to define the Cubic Theory of the Human Right to Adequate Food (HRAF) as a parametric tool capable of explaining and predicting which food and which diet are considered adequate, as well as which public policies to implement the right to food are efficient enough to realize it as a human right. Further, in the light of this theory, research using descriptive, documentary and telematic methodology, with a qualitative approach, comparatively and analytically investigates laws and normative administrative acts in force or not in Brazil and other countries, and is finally found that such instruments, as they do not comply with concepts, definitions and propositions established therein, emerge as true violations of the HRAF materialized in the attempt to achieve it.

**Keywords:** human rights; adequate food; cubic theory of the human right; international covenant on economic, social and cultural rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a consagração jurídico-constitucional a partir das constituições sociais do México de 1917 e da Alemanha de 1919<sup>1</sup>, os direitos sociais passaram a assumir uma natureza dúplice. De um lado, apresentando uma acepção negativa, funcionaram como verdadeiros limitadores de ações estatais, principalmente no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo, no instante em que inviabilizaram a exigibilidade de cumprimento e a execução de instrumentos legais e atos administrativos de caráter normativo cujos conteúdos lhes fossem contrários. O controle de eventuais excessos ou desvios passou a poder a ser realizado inclusive pelo Poder Judiciário, já que, em última análise, constituiriam hipótese de ilegalidade.

Por outro lado, apresentando uma acepção positiva, os direitos sociais também passaram a atuar como limitadores de omissões estatais, isto é, exsurgiram-se enquanto fundamentação de políticas públicas de desenvolvimento dos fins consagrados no texto constitucional, especificamente no que tange àqueles que dependem de ações complexas e onerosas para sua efetiva promoção (Carvalho, 2019). Em palavras mais simples, conforme Bucci (2001), transformaram-se em marco de condutas estratégicas capazes de consolidar direitos assegurados na constituição do país e estruturados em outros dispositivos normativos.

---

<sup>1</sup> É majoritário na doutrina que o constitucionalismo social surge com a constituição mexicana de 1917 e com a constituição alemã de 1919. A partir destas, verifica-se uma tendência do constitucionalismo contemporâneo ao Estado Social de Direito, termo que aparece expressamente nas constituições da Colômbia (artigo 1º), do Equador (artigo 1º) e do Paraguai (artigo 1º) (Valedés, 2002). Conforme as constituições da Espanha (artigo 9.2), da Turquia (artigo 2º) e da Venezuela (artigo 2º), estes ordenamentos compreendem-se enquanto Estados Democráticos e Sociais de Direito (Valedés, 2002). Embora contemple em seu bojo uma série de direitos sociais, insculpidos, por exemplo, entre os artigos 6º e 11 (Direitos Sociais) e entre os artigos 193 e 232 (Da Ordem Social), a constituição brasileira de 1988 optou por classificar este ordenamento como um Estado Democrático de Direito (Valedés, 2002).

Além de atribuir novas responsabilidades aos Estados, a aceção positiva dos direitos sociais, com a exigibilidade da construção de políticas públicas – compreendidas enquanto atividade de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações para a consolidação do Estado Democrático de Direito, com vistas à proteção e à promoção dos direitos humanos (Andrade; Santana, 2017) – foi também observada por organismos internacionais de cooperação para o desenvolvimento e realização de direitos insertos no patamar civilizatório mínimo da dignidade da pessoa humana, a partir de meados do século XX. Nesse sentido, podem ser citados, por exemplo, as oportunidades nas quais o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) impulsionaram o trabalho de extração do conteúdo dos direitos humanos e das obrigações dos Estados como guia para o planejamento e para a implementação de políticas de desenvolvimento e luta contra a pobreza (Carvalho, 2019).

Na perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), coube à Organização das Nações Unidas (ONU) e a sua agência responsável pela alimentação e pela agricultura (FAO, sigla do inglês *Food and Agriculture Organization*) a extração do conteúdo deste direito para sua regular efetivação, constituída sob a forma de políticas públicas de desenvolvimento e luta pela redução e potencialmente erradicação da fome, bem como para a garantia da segurança alimentar e nutricional, principalmente nos segmentos vulneráveis. Assim, desde sua criação, em 16 de outubro de 1945, a FAO é considerada a principal iniciativa de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global (Hirai; Anjos, 2007).

Diante dessas constatações, a presente pesquisa tem os seguintes objetivos: a) a partir da construção por organismos internacionais de cooperação, como a ONU e sua agência FAO, investigar a conteúdo do DHAA, insculpido em instrumentos seminormativos, normativos e interpretativos internacionais, enquanto marco de políticas públicas para a concretização da segurança alimentar e nutricional, principalmente sobre segmentos humanos vulneráveis; b) analisar, no plano internacional, a evolução histórico-normativa do DHAA, compulsando declarações e tratados internacionais de direitos humanos proclamados e adotados pela ONU, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966); c) analisar o principal documento de interpretação autêntica do DHAA, qual seja, o Comentário Geral 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (ONU, 1999), compreendendo o sentido e a extensão deste direito e

estabelecendo, a partir deste documento interpretativo, as bases da Teoria Cúbica do DHAA e d) A partir de inferências no Comentário Geral 12 (ONU, 1999), criticar leis e atos administrativos estruturantes ou executórios de políticas públicas pretensamente alimentares à luz da Teoria Cúbica do DHAA.

O estudo foi realizado entre janeiro e maio de 2024, contando com um desenho metodológico pautado na utilização dos bancos de documentos digitais atinentes ao DHAA instalados nos sítios eletrônicos da ONU e da FAO. Foram pesquisados os seguintes termos: *Alimentação; Direito Humano à Alimentação Adequada; DHAA; Fome; Segurança Alimentar e Nutricional e Insegurança Alimentar e Nutricional*. A partir dos resultados da busca, foram selecionados três documentos, quais sejam: a) a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948); b) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966) e c) o Comentário Geral 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1999), que comporão a amostra da presente pesquisa.

Para fins de análise, foi realizada a leitura detalhada do inteiro teor dos três documentos, com vistas a garantir a estrita observação de diretrizes de uma metodologia: a) descritiva, pois busca descrever as contribuições de cada um dos textos para a elaboração de um conceito de DHAA suficiente à fundamentação de políticas públicas de desenvolvimento; b) documental, pois se vale do exame de documentos públicos para desenvolver e suportar os objetivos propostos pelo estudo e c) telematizada, uma vez que os documentos examinados encontram-se disponíveis em bancos de dados digitais, constantes do sítio eletrônico de organismos internacionais. Além disso, tendo em mente que foram investigadas as contribuições de cada um dos textos para a elaboração de uma acepção contemporânea de DHAA, pode-se dizer que a abordagem utilizada foi qualitativa.

Considerando que o objeto da pesquisa é a análise de leis e atos administrativos à luz de documentos internacionais acerca do DHAA, o referencial teórico com base no qual estes são compulsados é constituído por livros e artigos científicos publicados em periódicos nacionais e estrangeiros, privilegiando-se aqueles que versam sobre políticas públicas, direitos humanos, direito constitucional e direito internacional público.

A noção de Teoria Cúbica do DHAA é dos conceitos construídos pela pesquisa e que compõe parte relevante do referencial teórico com base no qual serão compulsadas leis e atos administrativos de caráter administrativo com vigência no presente ou anteriormente nos ordenamentos jurídicos brasileiro e estrangeiros. Em suma, trata-se de uma ferramenta parametrétrica da adequação, ou seja, um instrumento capaz de avaliar qual alimento e qual alimentação são considerados adequados, bem como quais políticas públicas de efetivação do

direito à alimentação são suficientemente eficientes para concretizá-lo enquanto direito humano. Para o estabelecimento do parâmetro da adequação, a Teoria Cúbica condensa 06 (seis) princípios do direito à alimentação, descritos no Comentário Geral 12 (ONU, 1999), quais seja: os princípios da disponibilidade universal; da estabilidade; da acessibilidade; da sustentabilidade; da adequação sanitária e da aceitabilidade cultural. Qualquer lei ou ato administrativo de caráter normativo que objetive concretizar o direito à alimentação deve cumulativamente respeitar os 06 (seis) princípios. Na ausência de qualquer deles, a tentativa de efetivação do direito à alimentação materializa-se como sua verdadeira violação, como se tratará adiante.

O artigo estrutura-se em uma introdução, três seções de desenvolvimento e uma conclusão. A primeira seção analisa, dentro da amostra de documentos selecionada, os instrumentos seminormativo e normativo estruturantes de DHAA no plano internacional, quais sejam, a DUDH e o PIDESC, respectivamente. A segunda seção contempla uma análise do principal instrumento de interpretação autêntica do DHAA, qual seja, o Comentário Geral 12, compreendendo-o enquanto ferramenta de orientação para a criação e implementação de políticas públicas efetivas de segurança alimentar e nutricional, estabelecendo-se ainda as bases da Teoria Cúbica do DHAA. A terceira seção apresenta, à luz da citada teoria, uma crítica a leis e atos administrativos de caráter normativo (como decretos) pretensamente estruturantes de políticas públicas de natureza alimentar, vigentes ou não no Brasil e no exterior, com vistas a compreender se estes são próprios e eficientes à efetivação do DHAA.

Finalmente, cumpre destacar a justificativa da pesquisa, uma vez que, ao dispor sobre os principais documentos de DHAA estabelecidos pela ONU, propondo ainda uma teoria referencial para o desenvolvimento de estratégias para a efetiva concretização deste direito por meio de políticas públicas, este estudo contempla colaborações para a superação de uma das mais cruéis violações à dignidade humana verificada ao longo da história, qual seja, a fome.

## **2 LEGISLAÇÕES SOBRE ALIMENTOS E LEGISLAÇÕES SOBRE ALIMENTAÇÃO: A DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS E O PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS COMO DIVISORES ENTRE ESTAS E AQUELAS**

Antes de ingressar no estudo sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

(PIDESC) (ONU, 1966) é necessário construir a diferença entre legislações sobre alimentos e legislações sobre alimentação.

Legislações sobre alimentos existiram desde a Antiguidade Oriental e podem ser compreendidas como quaisquer instrumentos normativos que citam explicitamente alimentos de qualquer espécie (principalmente animais e cereais – nutritivos, saudáveis e culturalmente passíveis do consumo humano) em seu texto. Em síntese, são diplomas que mencionam alimentos, mas que não se preocupam com a consagração da alimentação enquanto direito.

Evolutivamente decorrentes das legislações sobre alimentos, as legislações sobre alimentação só passaram a existir recentemente, após a 2ª Guerra Mundial, a partir da edição da DUDH e do PIDESC. Podem ser compreendidas como instrumentos normativos que, não se limitando a citar espécies de alimentos em seu teor, consagram a alimentação enquanto direito, exigindo a observação de requisitos como a disponibilidade, a acessibilidade e a regularidade na oferta de uma alimentação sustentável, cultural e sanitariamente adequada, para garantia da segurança alimentar e nutricional de toda a população, com especial enfoque sobre os agrupamentos humanos vulneráveis.

Para analisar a evolução das legislações sobre alimentação a partir das legislações sobre alimentos, este artigo promove agora um resgate histórico de antigos instrumentos normativos do segundo grupo (legislações sobre alimentos), antes de efetivamente ingressar na análise da DUDH e principalmente do PIDESC, o dispositivo internacional que compeliu os Estados signatários a elaborar normativos do primeiro grupo (legislações sobre alimentação) nos respectivos ordenamentos jurídicos internos.

Os fatos de o alimento ser uma necessidade fisiológica e de a produção de gêneros alimentícios exsurgir-se como um fator da agregação de seres humanos em sociedades complexas – conformando, inclusive, elementos identitários sociais, históricos e culturais destes agrupamentos – fundamentam o raciocínio de que bem antes do reconhecimento da alimentação enquanto direito, a imprescindibilidade da normatização da produção, do abastecimento, da circulação, da disponibilização, do acesso e do consumo de alimentos já era objeto de preocupação de civilizações desde a Antiguidade Oriental.

Tome-se, por exemplo, o Código de Hamurábi<sup>2</sup> vigente na Mesopotâmia no século XVII a.C. Este digesto já comportava normativas atinentes a alimentos, com remissão

---

<sup>2</sup> As menções a cereais, como o trigo; a animais de abate e ao consumo de bebidas em tavernas são prolíficas no Código de Hamurábi. A título de exemplo, transcreve-se adiante as Leis 8, 42, 52 e 108, todas do referenciado digesto: Lei 8. Se alguém roubar gado, ovelha, burro, porco ou cabra, pertencente a um deus ou à corte, o ladrão pagará trinta vezes mais; se pertencerem a homem livre, pagará dez vezes mais; se o ladrão não tiver nada com que pagar, será condenado à morte (The code..., 2008, p. 6-7); Lei 42. Se alguém tomou um campo para cultivar e no campo não fez crescer trigo, ele deverá ser convencido que fez trabalhos no campo e deverá fornecer ao

expressa à produção de grãos comestíveis, como o trigo, ao manejo de animais propícios ao consumo humano, como porcos, ovelhas, cabras e bois, bem como a regras pertinentes ao consumo de bebidas em tavernas (The code..., 2008).

Ao longo da história, outros relevantes instrumentos normativos mencionaram explicitamente alimentos na literalidade de seus textos. Datadas da Antiguidade Clássica, as leis sumptuárias<sup>3</sup> romanas – entre as quais se incluem a *Lex Orchia*, de 181 a.C e a *Lex Fannia*, de 161 a.C – objetivavam a redução de gastos e de desperdícios com alimentos pelas categorias privilegiadas (Castro, 2012, p. 72) e, ainda em Roma, a *Lex Frumentaria*, proposta por Caio Graco, em 123 a.C., possibilitava a aquisição de trigo por categorias vulneráveis a um preço subsidiado pelo poder público, para que conseguissem produzir pães e, deste modo, se alimentar (Soares, 2016, p. 29).

Com início na baixa Idade Média, atravessando toda a Idade Moderna e alcançando os primórdios da Idade Contemporânea, as *Corn Laws*<sup>4</sup> inglesas constituíram um conjunto bastante diversificado de regulamentações do comércio exterior de cereais, com vigência entre o século XI, quando a Inglaterra foi conquistada pelos normandos, e o ano de 1846, quando o comércio de grãos foi totalmente liberado (Nunes, 2003). Embora versasse sobre cereais componentes da matriz alimentar e nutricional do povo britânico, como trigo, aveia, cevada e malte, tratava-se muito mais de uma legislação aduaneira<sup>5</sup> que propriamente alimentar.

Compulsando os três dispositivos, constata-se que são espécies de legislações sobre alimentos, uma vez que nestes há a expressa menção, sem se verificar uma preocupação com a consagração da alimentação enquanto direito.

proprietário do campo quanto trigo exista no do vizinho (The code..., 2008, p. 10); Lei 52. Se o cultivador não semeou no campo trigo ou cereais, o seu contrato não ficará invalidado (The code..., 2008, p. 11); Lei 108. Se uma taberneira não aceitar grãos de acordo com o peso bruto em pagamento por bebida, mas aceitar dinheiro, e o preço da bebida por menor do que o dos grãos, ela deverá ser condenada e atirada na água (The code..., 2008, p. 14).

<sup>3</sup> As leis sumptuárias romanas regulavam, proibiam e penalizavam excessos e desperdícios de alimentos (Datta, 2023) e subdividiam-se em quatro: a *Lex Aemilia Sumptuaria* e a *Lex Julia Sumptuaria*, fixavam limites nas refeições dos banquetes luxuosos; a *Lex Fannia*, de 161 a.C. limitava a despesa e o número de convidados, proibindo o consumo de frangos nos banquetes, “o que levou os romanos, atentos à letra da lei, a engordarem galos” (Castro, 2012, p. 72) e a *Lex Orchia*, de 181 a.C. atribuía um limite aos gastos e ao número de convivas, obrigando a distinção dos gastos para os dias comuns e para os dias festivos, estipulando ainda quais as quantidades e os gêneros permitidos nos banquetes luxuosos (Castro, 2012, p. 72).

<sup>4</sup> Conhecidas como leis do trigo, as *Corn Laws* regulamentavam também o comércio da aveia, da cevada e do malte, cujos valores correspondiam a determinadas frações do trigo (Nunes, 2003, p. 19).

<sup>5</sup> Até 1436, conforme as *Corn Laws*, tanto a importação quanto a exportação de cereais era proibida e o comércio interno era controlado. A partir daquele ano, a permissão para exportar ficava condicionada ao preço vigente no mercado interno. Se o preço doméstico caísse abaixo de certo valor, as exportações eram autorizadas como forma de preservar a renda dos agricultores. Em 1463, o sistema foi aperfeiçoado, fixando-se também um preço interno máximo, a partir do qual as exportações seriam proibidas e as importações autorizadas, assegurando assim o abastecimento do mercado inglês (Nunes, 2003, p. 2).

Em sentido semelhante, analisando diversas legislações sobre alimentos de vigência prévia ao PIDESC existentes nos mais diferentes ordenamentos jurídicos do mundo ocidental, inclusive no Brasil, constata-se que, até meados do século XX, dificilmente tais instrumentos escapavam de replicar um dos três arquétipos normativos alimentares previstos supra, isto é, quase sempre reproduziam técnicas presentes ou no Código de Hamurábi ou na *Lex Frumentaria* ou nas *Corn Laws*, no seguinte sentido:

a) Apropriando-se da técnica do Código de Hamurábi, verifica-se a existência de instrumentos normativos que mencionam expressamente em seu texto gêneros alimentícios (como cereais e animais) componentes da matriz alimentar e nutricional da população, mas o fazem tratando sobre regras e princípios de direito consumerista ou civil, notadamente sobre responsabilidade civil ou versando sobre regras e princípios de direito agrário, isto é, pertinentes à disciplina jurídica dos interesses e obrigações concernentes à terra e seu uso<sup>6</sup>;

b) Apropriando-se da técnica da *Lex Frumentaria*, constata-se a existência de instrumentos normativos que tratam da concessão de alguma espécie de benefício para a aquisição de alimentos por populações vulneráveis, geralmente em caráter assistencialista e emergencial, a partir de subsídios estabelecidos pelo poder público ou por categorias econômica e socialmente privilegiadas<sup>7</sup>;

c) Apropriando-se da técnica das *Corn Laws* inglesas, verifica-se a existência de instrumentos normativos que citam expressamente em seu texto alimentos componentes da matriz alimentar e nutricional da população, mas o fazem tratando sobre regras e princípios de direito tributário ou de direito aduaneiro, isto é, estabelecendo a disciplina sobre a cobrança de tributos sobre os gêneros alimentícios pelo Estado ou sobre o controle estatal concernente ao comércio exterior destes gêneros, respectivamente<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> São exemplares de replicação do arquétipo normativo alimentar do Código de Hamurábi no Brasil, por exemplo: os regramentos constantes dos artigos 595 e 600, do Código Civil de 1916, transcritos a seguir: Artigo 595. Pertence ao caçador o animal por ele apreendido. Se o caçador for no encaço do animal e o tiver ferido, este lhe pertencerá, embora outrem o tenha apreendido (Brasil, 1916). Art. 600. Pertence ao pescador o peixe, que pescar, e o que o arpoado, ou farpado, perseguir, embora outrem o colha (Brasil, 1916).

<sup>7</sup> São exemplares de replicação do arquétipo normativo alimentar da *Lex Frumentaria* no Brasil, por exemplo: o regramento constante do artigo 157, parágrafo 2º da Constituição de 1934, que determinava que União, Estados e Distrito Federal reservassem parte de seus fundos para aplicar em auxílios aos alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de assistência alimentar (Brasil, 1934) e o regramento constante do decreto-lei nº 2.478, de 5 de agosto de 1940, que promoveu a instalação e funcionamento de restaurantes populares destinados aos trabalhadores (Brasil, 1940).

<sup>8</sup> São exemplares de replicação do arquétipo normativo alimentar das *Corn Laws* no Brasil, por exemplo: o regramento constante do artigo 15, parágrafo 1º da Constituição de 1946, que previu a isenção do imposto de consumo para os itens que a lei classificasse como o “mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica” (Brasil, 1946) e o regramento da Lei 1.779, de 22 de dezembro de 1952, que criou o Instituto Brasileiro do Café, autarquia responsável pela política econômica do café brasileiro no país e no estrangeiro (Brasil, 1952).

Em resumo, muito embora haja menção de forma incontestável a alimentos na literalidade de seus textos, enquanto hipóteses de legislações sobre alimentos, em nenhum dos três arquétipos normativos supracitados, bem como em nenhum dos diversos dispositivos reproduções dos mencionados modelos, verifica-se o reconhecimento da alimentação enquanto direito.

Neles, alimentos são sempre abordados de modo reflexo ou consequencial, não compreendidos enquanto um direito fundamental de cunho prestacional e de responsabilidade do poder público. Há utilização dos alimentos como unidades de medida para determinada reparação civil ou resultados naturalísticos do uso da terra, conforme o Código de Hamurábi; ou como a solução para questões pontuais de fome crítica e orientação caritativa, consoante a *Lex Frumentaria*, ou como bens e mercadorias sobre os quais incidem tributação e políticas aduaneiras, nos termos das *Corn Laws*.

Consequentemente, nenhum dos instrumentos baseados nos três modelos objetivava garantir a segurança alimentar nutricional da população, especialmente possibilitando a disponibilidade, a acessibilidade e a regularidade na oferta a categorias vulneráveis de alimentos saudáveis e culturalmente aceitáveis, sob uma perspectiva de fruição permanente e sustentável, isto é, não apenas para as gerações presentes, como também para as gerações futuras.

Como já bem destacado, até metade do século XX, as legislações sobre alimentos – conforme os três arquétipos normativos alimentares assinalados – se mostraram hegemônicas em boa parte do mundo ocidental. Tal quadro só se alterou a partir da 2ª Guerra Mundial, mais especificamente ao término deste evento, quando mais da metade da Europa restou devastada, sem condições de produzir alimentos para sua própria população sobrevivente (Belik, 2003).

Imagens de vítimas do Holocausto desnutridas após a experiência nos campos de concentração nazistas associadas à velocidade com a qual as informações sobre a crise que se abatia sob a Europa no pós-guerra – sem mão de obra, sem insumos e sem financiamentos para a recuperação dos setores primário e secundário de sua economia – atravessavam o mundo e exigiam a urgente constituição de um organismo internacional cujo objetivo precípua seria recompor os prejuízos já detectados e evitar um novo conflito com as mesmas proporções. Correspondendo a tais urgências, a Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em 24 de outubro de 1945 e demorou pouco mais de três anos para, em 10 de dezembro de 1948, apresentar seu primeiro documento que reconhecia a alimentação

enquanto direito, qual seja, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) (ONU, 1948).

O artigo 25 da DUDH<sup>9</sup> propõe de forma inequívoca a alimentação como um direito de todos os seres humanos qualificado como consectário de um “padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar” (ONU, 1948).

Apesar de a classificação expressa da alimentação enquanto direito na DUDH ser considerada um importante marco histórico, é prudente salientar que este diploma não foi determinante na edição por países mundo afora de legislações sobre alimentação em substituição às tradicionais legislações sobre alimentos, já que possui uma natureza de não obrigatoriedade, de valor estritamente moral, compreendido como um típico direito de *soft law* (Franco Filho, 2017), isto é, um instrumento seminormativo ou de direito brando<sup>10</sup>.

*Soft law* é uma categoria do direito internacional que alberga instrumentos seminormativos, ou seja, resultantes em diplomas destituídos da cogência de lei, considerando que não apresentam uma penalidade para o eventual descumprimento. A ausência sancionatória, contudo, não o metamorfoseia num instrumento inócuo ou inabilitado à produção de quaisquer efeitos (Guerra; Santos; Moura, 2024, p. 20). Trata-se em verdade do resultado da produção “de *standards* normativos, que têm como vocação a regulação de comportamentos sociais, sem caráter vinculativo e cujo incumprimento não estão associados a sanções jurídicas” (Neves, 2006, p. 251).

Nesse contexto, em que pese não estabeleça uma obrigatoriedade de cumprimento ou uma sanção pelo eventual descumprimento, uma das principais características de um seminormativo internacional é o poder de atuar enquanto incentivo a certas condutas legislativas. No caso do direito à alimentação, por exemplo, o *standard* incentiva legisladores internos a orientar sua produção legiferante no sentido de encarar a alimentação enquanto “direito universal, inerente à condição humana, indispensável à manutenção da saúde e do bem-estar e cuja integralidade de titularidade e aplicação perpassa a figura do indivíduo isolado, expandindo-se também sobre sua família” (Guerra; Santos; Moura, 2024, p. 21).

---

<sup>9</sup> Artigo 25 1. 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. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social (ONU, 1948).

<sup>10</sup> A nomenclatura de diplomas como a DUDH alterna-se a nacionalidade de doutrina. O termo *soft law* é bastante usual nas doutrinas inglesas e americanas. Uma tradução literal de *soft law* para a língua portuguesa poderia optar pelo termo *Direito Suave*. Contudo, o termo mais utilizado pelos doutrinadores brasileiros é mesmo o anglicismo *soft law*. Doutrinadores de países hispânicos costumam classificar dispositivos internacionais dessa natureza como *seminormativos* ou de *Derecho Blando* (o que, numa tradução para o português, equivaleria chamar de seminormativos ou de Direito Brando) (Mamberti, 2024).

Para garantia de maior efetividade e incorporação de cogência a um dispositivo originariamente apenas seminormativo, dotando-o de natureza vinculante e eficácia sancionatória (Piovesan, 2011), a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 16 de dezembro de 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966).

Tem-se aqui um tratado multilateral de Direitos Humanos que entrou em vigor na ordem internacional em janeiro de 1976 (ONU, 1966), determinante para que países signatários mundo afora editassem legislações sobre alimentação em substituição às tradicionais legislações sobre alimentos, pois dotado de cogência sobre os Estados partes.

Em outras palavras, o PIDESC deve ser compreendido como o ponto de mutação, isto é, o momento de ruptura no qual os Estados foram compelidos a superar modelos legiferantes que privilegiavam exclusivamente a menção a alimentos em seu texto e cuja inspiração remontava aos arquétipos normativos alimentares surgidos a partir da Antiguidade Oriental e passaram a privilegiar a edição de legislações sobre alimentação, isto é, que a concebem enquanto direito universal e inerente à condição humana.

O artigo 11 do PIDESC<sup>11</sup> (ONU, 1966) aduz que os Estados partes se obrigam a reconhecer o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive no que tange à alimentação, replicando a teleologia e parte da literalidade do artigo 25 da DUDH (ONU, 1948).

Como alertado, o direito à alimentação enquanto direito social está inserto no que o jurista tcheco-francês Karel Vasak, conforme Franco Filho (2008) denomina de *Direitos Fundamentais de 2ª dimensão*. Conforme esta classificação doutrinária, os *Direitos Fundamentais* dividem-se em dimensões, numa proposição que consagra a noção evolutiva da conquista destes ao patrimônio de direitos do homem e da mulher.

Nesse sentido, os *Direitos Fundamentais de 1ª dimensão* albergam os direitos civis e políticos, fundamentados na liberdade e autonomia privada e decorrentes de uma noção de

---

<sup>11</sup> Artigo 11 Parágrafo 1. 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. Parágrafo 2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para: 1. 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 reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. 2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

resistência frente aos amplos poderes dos monarcas absolutistas, exigindo-se do poder público condutas negativas, isto é, abstenções. Constituem um grupo de direitos cuja conquista teve como protagonista uma crescente classe burguesa formatada pelo declínio do feudalismo. Nessa categoria, incluem-se direitos como à vida, à liberdade e ao patrimônio (Franco Filho, 2008).

Os *Direitos Fundamentais de 2ª dimensão* congregam os direitos econômicos, sociais e culturais, baseados num ideal de igualdade material e decorrentes de embates sociais travados por classes operárias que surgiram a partir da industrialização. Esta categoria de direitos nasce com objetivos pertinentes à busca de populações vulneráveis por condições necessárias ao pleno desenvolvimento humano. Fortemente influenciada pelo marxismo e pelo incremento da organização sindical, esta dimensão pressupõe a execução de prestações positivas por parte do poder público. São exemplos deste grupo os direitos à saúde, ao lazer, ao trabalho, à assistência social e à alimentação, objeto deste estudo (Franco Filho, 2008).

Karel Vasak, conforme Franco Filho (2008) propôs ainda um último grupo denominado de *Direitos Fundamentais de 3ª dimensão*, que consagram os direitos difusos e transindividuais, como por exemplo o direito ao meio ambiente.

Estabelecida essa pequena digressão para elucidar a teoria das dimensões dos *Direitos Fundamentais*, cumpre destacar que, quando o artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966) aponta que os Estados partes deverão adotar medidas apropriadas para assegurar a consecução do direito à alimentação e reconhece a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento, o que se vislumbra é que enquanto integrante da 2ª dimensão, muito além do reconhecimento no plano normativo ideal, o direito à alimentação pressupõe medidas concretas, manifestadas principalmente sob a forma de políticas públicas.

Nesse contexto, embora o PIDESC jamais tenha utilizado expressamente o termo *políticas públicas*, resta cristalino que a intenção da norma quando fala em “medidas concretas” (ONU, 1966) é determinar prestações estatais positivas de elaboração, planejamento, execução e financiamento para a consolidação do DHAA, com vistas a garantir e promover este e todos os demais direitos humanos (Andrade; Santana, 2017).

O mesmo artigo 11 estabelece, ao lado do direito à alimentação, o direito de toda pessoa humana de estar protegida contra a fome, exigindo igualmente dos Estados partes a adoção individualmente e mediante cooperação internacional de medidas e programas concretos (ONU, 1966). À locução “medidas e programas concretos” (ONU, 1966), cabe a mesma compreensão enquanto fundamento para políticas públicas disposta no parágrafo anterior.

Convém aqui pontuar que o direito à alimentação não se confunde com o direito de proteção contra a fome, tendo em vista que aquele desafia a instituição de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, consubstanciada na disponibilidade, na acessibilidade, na regularidade e na sustentabilidade de uma alimentação cultural e sanitariamente propícia ao consumo humano enquanto este veicula direito de não vivenciar a modalidade mais grave de insegurança alimentar, aquela na qual se chega a ficar sem alimentação por um dia ou mais (FAO, 2022).

As ações técnicas atinentes a garantia da proteção contra a fome – isto é, a mais grave das modalidades de insegurança alimentar e nutricional – a serem adotadas pelos Estados partes deverão incidir sobre o melhoramento dos “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 reforma dos regimes agrários” (ONU, 1966), de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais. Em tempo, deverão também assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades de Estados importadores e exportadores de gêneros alimentícios (ONU, 1966).

Finalmente, para possibilitar o controle e a avaliação da implementação dos direitos previstos no PIDESC – inclusive do direito à alimentação – e subsidiar a eventual imposição de sanções decorrentes do descumprimento, aduz o artigo 16<sup>12</sup> que os Estados partes se comprometem a apresentar ao organismo internacional relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso já realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto (ONU, 1966).

Cabe aqui destacar que a literalidade da redação originária do PIDESC não utilizava (e não utiliza até o presente) o termo *Direito Humano à Alimentação Adequada*. Esta nomenclatura só passou a ser utilizada e difundida após a publicação do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), em uma virada axiológica e teleológica, tendo em vista que a adoção do epíteto demarca não apenas uma simples alteração semântica, conforme será abordado abaixo.

---

<sup>12</sup> Artigo 16 Parágrafo 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenham adotado e sobre o progresso realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto. a) Todos os relatórios deverão ser encaminhados ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao Conselho Econômico e Social, para exame de acordo com as disposições do presente Pacto. b) O Secretário Geral da Organização das Nações Unidas encaminhará também às agências especializadas cópias dos relatórios – ou de todas as partes pertinentes dos mesmos – enviados pelos Estados-partes no presente Pacto que sejam igualmente membros das referidas agências especializadas, na medida em que os relatórios, ou parte deles, guardem relação com questões que sejam da competência de tais agências, nos termos de seus respectivos instrumentos constitutivos (ONU, 1966).

### 3 O COMENTÁRIO GERAL 12 E A TEORIA CÚBICA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Após a edição dos já mencionados documentos internacionais pela ONU, no pós-guerra, a referência da alimentação enquanto direito no PIDESC ensejou diversos debates na doutrina e na legislação interna dos Estados que aderiram ao tratado internacional quanto ao conceito, à aplicação e à interpretação do direito à alimentação. Assim, no intuito de cessar o prolongamento excessivo de interpretações dissonantes do direito estabelecido no art. 11 do PIDESC, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas lançou em 1999 o Comentário Geral 12 (ONU, 1999), propondo um ideal instrutório e programático de *Direito Humano à Alimentação Adequada*.

O Comentário Geral 12 (ONU, 1999) trata-se de uma relevante fonte de interpretação autêntica<sup>13</sup>, uma vez que tanto o intérprete quanto o prolator do instrumento de caráter normativo encerram-se no mesmo sujeito, isto é, tem-se aqui a ONU interpretando um diploma da própria ONU.

Uma das primeiras ponderações que a interpretação destaca é o uso da nomenclatura *Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)* em local de simplesmente *direito à alimentação*. A substituição é, por si só, significativa, “pois encampa a alimentação enquanto direito humano, isto é, dotado de todas as características pertinentes aos direitos desta natureza, como a universalidade e a indisponibilidade, inerentes à dignidade humana” (Guerra; Santos; Moura, 2024, p. 23).

Ademais, é um tipo específico de alimento que a interpretação dada ao PIDESC pelo Comentário Geral 12 se dedica a tutelar, qual seja:

O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá de ser resolvido de maneira progressiva. No entanto, os estados têm a obrigação

---

<sup>13</sup> Em Teoria Pura do Direito, Kelsen (2009) descreve o que seria a essência da interpretação do Direito. Segundo o autor, quando a interpretação é realizada pelo próprio órgão estatal também responsável por sua aplicação, diz-se estar diante de uma interpretação autêntica. Conformando a ideia do jurista austríaco para documentos internacionais, cuja aplicação nos países signatários dos tratados internacionais de direitos humanos não pode ser manifestadas pelo organismo internacional sem a efetiva concordância dos Estados, pautados nas suas próprias soberanias, é possível entender como interpretação autêntica aquela realizada pelo organismo internacional que editou o documento, tendo em vista que, em última análise, no caso do PIDESC e do comentário geral 12, a ONU é responsável tanto pela interpretação quanto pela avaliação do cumprimento das medidas constantes de dispositivo internacional a que se obrigou o Estado mediante adesão.

precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome (ONU, 1999)

Isto posto, nos termos do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), a alimentação adequada enquanto direito humano exige a observação de um sistema cumulativo e complexo de 6 princípios, nos seguintes termos:

a) Princípio da Disponibilidade Universal do Alimento: insculpido no parágrafo 4<sup>o</sup><sup>14</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), em palavras bem simples, é este princípio que traduz a noção da alimentação enquanto direito de todos. As políticas públicas de segurança alimentar e nutricional são orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos os humanos, de modo que a oferta alimentar deva se dar em quantidades e qualidades suficientes à satisfação das necessidades dietéticas de todos os seres humanos. Nos termos do parágrafo 18<sup>15</sup>, o acesso ao alimento deve se dar livre de quaisquer discriminações fundadas em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social que objetive anulação ou prejuízo na fruição ou no exercício do DHAA (ONU, 1999). Como pontuado, os destinatários do alimento são todos os seres humanos, compreendidos na acepção mais ampla possível. Esse princípio garante a possibilidade geral de se alimentar diretamente a partir da terra ou de outros recursos naturais, ou por meio de sistemas eficazes de distribuição, processamento e comercialização, capazes de encaminhar os alimentos do local de produção até todas as pessoas, para o suprimento de uma dieta saudável. Por mais óbvio que possa parecer, já que todos os seres humanos necessitam de alimento como condição fisiológica para a manutenção de suas vidas, o Comentário Geral 12 alude diversas vezes a ideia da disponibilidade universal, por exemplo, nos parágrafos 8<sup>o</sup><sup>16</sup>; 14<sup>17</sup>; 21<sup>18</sup>; 23<sup>19</sup> e 31<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Parágrafo 4º. O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente a pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a 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 (ONU, 1999).

<sup>15</sup> Parágrafo 18. Além do mais, qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios e intitulações para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social, com o objetivo ou resultado de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos direitos econômicos, sociais e culturais, constitui uma violação do Pacto (ONU, 1999).

<sup>16</sup> Parágrafo 8. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura (ONU, 1999).

<sup>17</sup> Parágrafo 14. [...] Cada Estado fica obrigado a assegurar que todos que estão sob sua jurisdição tenham acesso à quantidade mínima, essencial, de alimento, que seja suficiente, nutricionalmente adequada e segura, para garantir que estejam livres da fome (ONU, 1999).

b) Princípio da Estabilidade do Alimento: nos termos do parágrafo 19<sup>21</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), o direito à alimentação é de fruição continuada. Assim, o fornecimento alimentar deve ser rotineiro e pautado num ideal de frequência, isto é, deve ser garantido às pessoas de maneira estável ao longo do tempo. Considerando que a alimentação se trata de uma necessidade fisiológica, que se renova a cada refeição, o fornecimento isolado não supre o direito que pressupõe regularidade e cujas prestações são de periodicidade diária e sucessiva;

c) Princípio da Acessibilidade do Alimento: nos termos do parágrafo 13<sup>22</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), este princípio possui natureza dúplice, devendo ser considerado tanto o aspecto econômico como o físico. A acessibilidade econômica implica que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados à aquisição de alimento para uma determinada dieta não podem comprometer ou ameaçar a satisfação de outras necessidades básicas, como moradia, lazer, segurança e transporte. Trata-se de uma medida da adequação do processo de fruição do direito à alimentação adequada, que deve adotar especial atenção para com grupos socialmente vulneráveis (ONU, 1999). Por seu turno, a acessibilidade física significa que uma alimentação adequada deve ser acessível aos indivíduos vulneráveis, incluindo crianças e adolescentes, pessoas idosas, deficientes físicos e mentais, doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas de alto risco geográfico e indígenas. Os agrupamentos vulneráveis desafiam no poder público a adoção de especial atenção e, em certos casos, a priorização com

---

<sup>18</sup> Parágrafo 12. [...] o Pacto exige claramente que cada Estado parte adote todas as medidas que se façam necessárias para assegurar que todos estejam livres da fome e possam usufruir do direito à alimentação adequada (ONU, 1999).

<sup>19</sup> Parágrafo 23. [...] A boa governabilidade é essencial para a realização dos direitos humanos e para garantir um modo de vida satisfatório para todos (ONU, 1999).

<sup>20</sup> Parágrafo 31. Estados participantes deveriam desenvolver e manter mecanismos para monitorar os avanços na realização do direito à alimentação adequada para todos (ONU, 1999).

<sup>21</sup> Parágrafo 19. Violações do direito à alimentação podem ocorrer através de ação direta de Estados ou de entidades regulamentadas de forma insuficiente pelos Estados. Estas incluem a revogação formal ou a suspensão da legislação necessária para a fruição continuada do direito à alimentação (ONU, 1999).

<sup>22</sup> Parágrafo 13. A acessibilidade abrange tanto a acessibilidade econômica como a física: Acessibilidade econômica significa que os custos financeiros, pessoais e familiares, associados com a aquisição de alimento para uma determinada dieta, deveriam ser de tal ordem que a satisfação de outras necessidades básicas não fique ameaçada ou comprometida. Acessibilidade econômica aplica-se a qualquer esquema de aquisição ou habilitação, utilizado pelas pessoas para obter o seu alimento, e é uma medida da adequação do processo de fruição do direito à alimentação adequada. Grupos socialmente vulneráveis, como os sem-terra e outros segmentos empobrecidos da população podem necessitar do apoio de programas especiais. Acessibilidade física significa que uma alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive aos indivíduos fisicamente vulneráveis, tal como crianças até seis meses de idade e crianças mais velhas, pessoas idosas, os deficientes físicos, os doentes terminais e pessoas com problemas médicos persistentes, inclusive os doentes mentais. Vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas de alto risco e outros grupos particularmente prejudicados, podem necessitar de atenção especial e, em certos casos, ser priorizados com relação à acessibilidade ao alimento. Uma vulnerabilidade particular é aquela de grupos indígenas, cujo acesso às suas terras ancestrais pode estar ameaçado (ONU, 1999).

relação à acessibilidade ao alimento. O principal documento de interpretação autêntica da ONU sobre o DHAA alude ainda o princípio em comento nos parágrafos 7<sup>o23</sup>; 8<sup>o24</sup>; 9<sup>o25</sup> e 17<sup>26</sup> (ONU, 1999)

d) Princípio da Sustentabilidade do Alimento: nos termos do parágrafo 7<sup>o</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), a gestão dos recursos naturais pertinentes à alimentação deve ser feita de forma a assegurar alimentos em quantidades suficientes não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras. Afinal, levando em consideração que as gerações do porvir também necessitarão de alimentação, as atenções para a preservação e garantias de um direito a ser exigido no futuro devem iniciar-se no presente. A sustentabilidade prevista no comentário geral 12 incorpora a noção de disponibilidade e acessibilidade em longo prazo (ONU, 1999) e é objeto de alusão nos parágrafos 7<sup>o27</sup>, 8<sup>o28</sup> e 25<sup>29</sup>.

e) Princípio da Adequação Sanitária do Alimento: nos termos do parágrafo 10<sup>o30</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), o conceito de adequação é particularmente significativo com relação ao direito à alimentação, na medida em que ele serve para salientar vários fatores que devem ser considerados para determinar se os alimentos ou dietas específicas que estão disponíveis podem ser considerados os mais apropriados, isto é, se encontram-se livres da contaminação por adulteração ou más condições higiênicas e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar. Assim, a alimentação disponível, além de periódica,

<sup>23</sup> Parágrafo 7<sup>o</sup>. [...] O significado preciso de “adequado” está condicionado, em grande parte, pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, e outras mais (ONU, 1999).

<sup>24</sup> Parágrafo 8<sup>o</sup>. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: [...] A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (ONU, 1999).

<sup>25</sup> Parágrafo 9<sup>o</sup>. [...] É possível que medidas precisem ser tomadas para manter, adaptar ou fortalecer a diversidade dietética e os padrões de consumo e administração dos alimentos, o que inclui a amamentação, ao mesmo tempo em que se assegura que mudanças na disponibilidade e acessibilidade aos alimentos pelo menos não afetem negativamente a composição da dieta e o consumo (ONU, 1999).

<sup>26</sup> Parágrafo 17. [...] Um Estado que alegue ser incapaz de cumprir sua obrigação, por razões além de seu controle, tem, portanto, o ônus de provar que isto é verdade e que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para garantir a disponibilidade e acessibilidade ao alimento necessário (ONU, 1999).

<sup>27</sup> Parágrafo 7<sup>o</sup>. [...] “sustentabilidade” incorpora a noção de disponibilidade e acessibilidade em longo prazo (ONU, 1999).

<sup>28</sup> Parágrafo 8<sup>o</sup>. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: [...] A acessibilidade ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos (ONU, 1999).

<sup>29</sup> Parágrafo 25. A estratégia deveria abordar os temas críticos e medidas relativas a todos os aspectos do sistema de alimentação, incluindo produção, processamento, distribuição, venda e consumo de alimento seguro, bem como medidas paralelas nos campos da saúde, educação, emprego e seguridade social. Dever-se-ia tomar cuidado para assegurar a gestão e uso mais sustentável de recursos naturais e de outros recursos, em termos nacionais, regionais, locais e familiares (ONU, 1999).

<sup>30</sup> Parágrafo 10. A necessidade de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente (ONU, 1999).

suficiente e nutritiva, deve ser destituída de substâncias nocivas à saúde humana. A nocividade a ser combatida, tanto numa acepção preventiva quanto repressiva, pode advir de agentes contaminantes naturais ou artificiais.

f) Princípio da Aceitabilidade Cultural do Alimento: Nos termos do parágrafo 11<sup>31</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), transindividualmente, a alimentação deve ser condizente com os componentes identitários e culturais da população, garantindo-se ainda que os consumidores estejam bem informados quanto a natureza do suprimento de alimentos disponíveis. Individualmente, nos limites da razoabilidade, não se pode compelir o titular do direito a aceitar alimentação diversa daquela pertinente à cultura do agrupamento humano no qual o indivíduo se insere ou destituída de informações suficientes quanto o que é consumido. Neste enfoque, não se mostra possível a disponibilização de alimento desarrazoadamente exógeno aos costumes e à cultura do indivíduo ou desguarnecido de elementos informativos, capazes de interferir na sua voluntariedade. Este princípio é objeto de alusão nos parágrafos 7<sup>o32</sup>; 8<sup>o33</sup>; 18<sup>34</sup> e 39<sup>35</sup>

Uma alimentação só pode ser considerada adequada se respeita cumulativamente os 6 princípios listados, de modo que, ausente quaisquer um deles, o DHAA resta deficitário e, como tal, violado pelo Estado signatário do PIDESC. No mesmo sentido, quaisquer políticas públicas que tenham por resultado a oferta de alimentação que inobserva cumulativamente os 6 princípios supradescritos deve ser urgentemente revista, pois, por resultar em alimentação deficitária, não apenas deixa de concretizar o DHAA. Ela o viola.

A não concretização absoluta, caracterizada pela negação cumulativa dos 6 princípios ou relativa, isto é, caracterizada pela inobservância de pelo menos 1 dos princípios materializa-se igualmente em verdadeira violação ao DHAA, tendo por consequência natural

<sup>31</sup> Parágrafo 11. A aceitabilidade cultural ou do consumidor implica, também, a necessidade de tomar-se em consideração, tanto quanto possível, valores que não estão ligados à valorização do conteúdo nutricional do alimento, mas sim estão ligados ao alimento, em si, ou ao seu consumo, e a preocupações do consumidor bem informado sobre a natureza do suprimento de alimentos disponíveis (ONU, 1999).

<sup>32</sup> Parágrafo 7º. [...] O significado preciso de “adequado” está condicionado, em grande parte, pelas condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas (ONU, 1999).

<sup>33</sup> Parágrafo 8º. O Comitê considera que o conteúdo essencial do direito à alimentação adequada consiste do seguinte: A disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura (ONU, 1999).

<sup>34</sup> Parágrafo 18. Além do mais, qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios e intitulações para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social, com o objetivo ou resultado de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos direitos econômicos, sociais e culturais, constitui uma violação do Pacto (ONU, 1999).

<sup>35</sup> Parágrafo 39. A ajuda alimentar deveria ser fornecida, tanto quanto possível, de tal forma que não venha a afetar de maneira adversa a produção e o mercado local, e deveria ser organizada de forma a facilitar o retorno dos beneficiários à autonomia alimentar. Tal ajuda deveria ser baseada nas necessidades dos beneficiários. Os produtos utilizados no comércio internacional de alimentos e nos programas de ajuda precisam ser seguros e culturalmente aceitáveis para a população que recebe a ajuda (ONU, 1999).

o surgimento nas vítimas do direito à reparação judicial efetiva (restituição ou compensação) ou a outro corretivo apropriado (como, por exemplo, a manifestação estatal de desculpas ou a garantia de que a violação não será repetida), tanto em termos nacionais como em termos internacionais, nos termos do parágrafo 32<sup>36</sup> do Comentário Geral 12 (ONU, 1999).

Cabe então responder à pergunta constante do título do presente artigo. Afinal, o que é a Teoria Cúbica do DHAA? Propõe Kerlinger (1980) que uma teoria é um conjunto de conceitos, definições e proposições relacionadas entre si, que apresentam uma visão sistemática de fenômenos, especificando relações entre variáveis, com a finalidade de explicar e prever fenômenos da realidade.

Assim, uma teoria acerca do DHAA seria o conjunto de conceitos, definições e proposições relacionadas entre si e pertinentes ao direito normatizado no artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966) e minudenciado no Comentário Geral 12 (ONU, 1999), qual seja, o direito à alimentação, compreendido a partir de uma visão sistemática de fenômenos como a) a segurança e a insegurança alimentar e nutricional; b) o alimento adequado e o inadequado; c) o direito material à alimentação, proposto no plano normativo ideal e d) o direito à alimentação concretizado, por meio de políticas públicas, no mundo factual.

Em suma, uma teoria sobre o DHAA deve, compulsando os fenômenos assinalados, ser capaz de explicar e prever, por exemplo, qual alimento é adequado; qual alimentação é adequada e quais normativos estruturantes e políticas públicas decorrentes são suficientemente eficientes para concretizá-lo enquanto direito humano, sob pena de se converterem em meios para a efetiva violação do DHAA.

Da análise do Comentário Geral 12 (ONU, 1999), constata-se que a alimentação adequada decorre do alimento adequado e o alimento adequado deve cumulativamente obedecer aos princípios da disponibilidade universal; da estabilidade; da acessibilidade; da sustentabilidade; da adequação sanitária e da aceitabilidade cultural. Ausente qualquer um deles, pode-se até ter o alimento, mas não se tem o alimento adequado e, como tal, restaria violado o direito proposto no PIDESC (ONU, 1966).

No mesmo sentido, uma política pública que ignora pelo menos 1 dos 6 princípios assinalados no processo de efetivação do DHAA é um meio ineficiente de concretização, pois embora se revele como uma tentativa, exsurge-se na verdade como a violação manifesta do

---

<sup>36</sup> Parágrafo 32. Qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de uma violação ao direito à alimentação adequada deveria ter acesso à reparação judicial efetiva ou a outro corretivo apropriado, tanto em termos nacionais como em termos internacionais. Todas as vítimas de tais violações têm direito à reparação adequada, a qual pode tomar a forma restituição, compensação, desculpas ou garantia de que a violação não será repetida. *Ombudsmans* nacionais ou comissões de direitos humanos deveriam tratar das violações ao direito à alimentação (ONU, 1999).

DHAA, o que enseja por consequência natural o nascimento do direito à reparação, no plano individual e a necessidade de revisão da política pública, no plano transindividual.

E por que esta teoria do DHAA o compreende enquanto cúbico? É simples. O cubo é um sólido geométrico composto por 6 faces, todas elas formadas por quadrados idênticos, possuindo ainda 12 arestas e 8 vértices. Na geometria espacial, todas as arestas do cubo são congruentes e perpendiculares, o que autoriza sua classificação como um poliedro regular. Ora, o DHAA deve ser concebido como um cubo, no qual cada princípio insculpido no Comentário Geral 12 e analisado neste estudo compõe uma das 6 faces, de idêntica extensão e regular disposição ao ponto de conformá-lo num arranjo espacial cúbico. É isto a Teoria Cúbica do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Se uma das faces do cubo é retirada, este sólido deixa de existir enquanto sólido, perdendo sua substância dentro da geometria espacial. Do mesmo modo, se um dos princípios constantes do Comentário Geral 12 é afastado, o DHAA perde sua substância tanto no plano normativo ideal quanto no mundo factual, pois a sua existência pressupõe a perfeita cumulação dos 6 princípios, tal qual o cubo exige a existência em disposição regular de suas 6 faces.

Além da existência, as 6 faces de um cubo devem ser idênticas para conformá-lo enquanto poliedro regular. Nesse sentido, quando da compreensão no plano normativo ideal e da concretização do DHAA no mundo factual, a relevância dos 6 princípios do DHAA deve ser considerada de modo idêntico. Se uma das faces do cubo se torna maior que as demais, este se desnatura e converte-se em outro sólido irregular, isto é, deixa de ser um cubo. Fenômeno semelhante ocorre quando um dos 6 princípios listados ganha maior destaque em detrimento dos demais: o resultado é um DHAA desnaturado, isto é, deixa de existir um DHAA, pois metamorfoseado em verdadeira violação ao DHAA.

Assim, a compreensão de alimento, de alimentação, de instrumentos normativos estruturantes e de políticas públicas de desenvolvimento e efetivação do DHAA que confira maior destaque a um dos princípios em detrimento dos demais é como o cubo em que uma das faces excede-se às outras, convertendo-o em um hexaedro irregular diverso do cubo (isto é, um não-cubo). Na prática, o que se vislumbrará será a violação do DHAA na tentativa de sua efetivação, pois o resultado naturalístico será o alimento inadequado e a alimentação inadequada, ao arrepio do que propõe o artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966), interpretado pelo Comentário Geral 12 (ONU, 1999).

#### **4 ANALISANDO LEIS E ATOS ADMINISTRATIVOS DE NATUREZA ALIMENTAR À LUZ DA TEORIA CÚBICA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Como já mencionado, a Teoria Cúbica do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) contempla diretrizes para a efetivação deste direito, concretizado com esforços de políticas públicas estruturadas em legislações que devem obrigatória e cumulativamente observar com idêntica relevância os 6 princípios listados no Comentário Geral 12 (ONU, 1999), sob pena de uma materialização deficitária, o que equivale em não-materialização, o que, por sua vez, deve ser compreendido como violação do DHAA.

Assim, esta seção veicula uma crítica a leis e atos administrativos de caráter normativo em vigor ou não no Brasil e no exterior, estruturantes ou executórios de políticas públicas pretensamente alimentares, à luz da Teoria Cúbica do DHAA, exemplificando quais princípios estabelecidos nesta teoria encontram-se ausentes nos diplomas analisados.

O primeiro exemplo passível de análise crítica é a lei argentina 25.724/2002, que criou o *Programa Nacional de Nutrición y Alimentación* (em português, Programa Nacional de Nutrição e Alimentação). Embora reconheça-se expressamente em seu artigo 1º<sup>37</sup> a alimentação enquanto direito de toda a cidadania, isto é, todos os cidadãos argentinos são titulares do DHAA, destaca-se no artigo 2º<sup>38</sup> que as medidas concretizadoras presentes no normativo limitam-se emergencialmente a um setor específico dentro do grupo de titulares, considerado mais vulnerável (Marichal; Bonet, 2022, p. 26).

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

Os demais cidadãos argentinos – embora reconhecidamente titulares do DHAA – não restarão contemplados enquanto beneficiários das medidas concretizadoras do DHAA

---

<sup>37</sup> Artículo 1º. Créase el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía (Argentina, 2022).

<sup>38</sup> Artículo 2º. Dicho Programa en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza. A tal efecto se considera pertinente la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Se prioriza a las mujeres embarazadas y a los niños hasta los 5 (cinco) años de edad (Argentina, 2022).

previstas na lei 25.724/2002, o que pode ser traduzido como uma política legislativa interna de exclusão que se choca com a noção universalizante do DHAA estabelecida no PIDESC, tratado internacional de Direitos Humanos, ratificado por aquele país, com *status* constitucional (Marichal; Bonet, 2022, p. 25).

À luz da Teoria Cúbica do DHAA, isoladamente considerada, na lei argentina 25.724/2002 estaria ausente o Princípio da Disponibilidade Universal do Alimento, segundo o qual a todas as pessoas deve ser disponibilizada alimentação, independentemente de quaisquer discriminações fundadas em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social que objetive anulação ou prejuízo na fruição ou no exercício do DHAA (ONU, 1999). Por ter ausente um dos 6 princípios estruturantes do DHAA e conseqüentemente ignorar a Teoria Cúbica, a tentativa legislativa argentina de efetivar o DHAA se mostra como verdadeira violação a este direito e eventuais políticas públicas nela estruturadas padecerão de igual mácula, pois ignorarão também o Princípio da Disponibilidade Universal do Alimento.

O Decreto 64.938, de 13 de abril de 2020 (São Paulo, 2020), do estado de São Paulo, que dispõe sobre a ação Alimento Solidário, no âmbito do Projeto Família Paulista, estabelece em seu artigo 1º<sup>39</sup> que, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social fornecerá alimentação a famílias em situação de extrema pobreza, isto é, aquelas cuja renda familiar mensal *per capita* seja inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais).

Em que pese parecer, numa leitura superficial, louvável a concessão de alimentação para famílias vulneráveis durante a pandemia, no instante em que limita a disponibilidade alimentar ao período correspondente a uma calamidade pública, o Decreto 64.938/2020, isoladamente considerado, ignora o Princípio da Estabilidade do Alimento, estabelecido no parágrafo 19 do comentário geral 12 (ONU, 1999), que pressupõe que o direito à alimentação

---

<sup>39</sup> Considerando o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19 (Novo Coronavírus), reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 2.493, de 30 de março de 2020, e pelo Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020; Considerando a recomendação do Centro de Contingência do Coronavírus, instituído pela Resolução nº 27, de 13 de março de 2020, do Secretário de Estado da Saúde, que aponta a crescente propagação do coronavírus no Estado de São Paulo, bem assim a necessidade de restringir atividades não essenciais sem colocar em risco a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população; Considerando o Decreto nº 61.675, de 2 de dezembro de 2015, que instituiu o Projeto Família Paulista com o objetivo de enfrentar as múltiplas privações das famílias em situação de extrema pobreza e promover o desenvolvimento social; e Considerando o disposto nos artigos 25 e 26 da Lei federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), Decreta: Artigo 1º. Enquanto perdurar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, a Secretaria de Desenvolvimento Social executará, no âmbito do Projeto Família Paulista, instituído pelo Decreto nº 61.675, de 2 de dezembro de 2015, a ação Alimento Solidário, com vistas ao fornecimento de alimentação a famílias em situação de extrema pobreza. Parágrafo único. Para fins do disposto no "caput" deste artigo, caracterizam-se como famílias em situação de extrema pobreza as que auferiram renda familiar mensal "per capita" de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), conforme disposto nos Decretos federais nº 7.492, de 2 de junho de 2011, e nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 (São Paulo, 2020).

é de fruição continuada e o fornecimento alimentar deve ser frequente, de modo que a garantia limitada a determinado evento não supre um direito que pressupõe regularidade de suas prestações.

Dispõe Belik (2003) que a regularidade da disponibilidade de alimentos vale dizer que as pessoas têm de ter acesso constante à alimentação. Portanto, não se considera isenta da insegurança alimentar uma população que tenha o acesso aos alimentos restrito a eventos esporádicos, nos quais se realizada, por exemplo, a entrega cestas básicas ou a oferta de prestações alimentares durante períodos definidos.

Assim, por ter ausente o Princípio da Estabilidade do Alimento, um dos 6 princípios estruturantes do DHAA e conseqüentemente ignorar a Teoria Cúbica, o decreto paulista não efetiva o DHAA. Em verdade, se mostra verdadeira violação a este direito e eventuais políticas públicas isoladamente nele estruturadas padecerão de igual mácula, pois também ignorarão o Princípio da Estabilidade do Alimento.

A lei brasileira 14.016/2020, que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano, estabelece em seu artigo 1º<sup>40</sup> que os estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, produtos industrializados e refeições prontas para o consumo, ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano (Brasil, 2020).

Em que pese parecer, também numa leitura superficial, interessante a proposta, o parágrafo único do artigo 2º<sup>41</sup> dispõe que a doação a que se refere esta lei, em nenhuma hipótese, configurará relação de consumo (Brasil, 2020). Ao vetar a caracterização da doação de alimentos enquanto relação consumerista, o que a lei faz é isentar de responsabilidade objetiva aquele que doa, de modo que afasta seu dever também objetivo de garantir a oferta de um alimento próprio para consumo humano. Em outras palavras, sendo doado alimento nocivo à saúde humana, conforme o regramento em comento, aqueles que se alimentaram da doação imprópria não terão direito à reparação típica de relações consumeristas, a não ser que reste comprovado o dolo do doador e do intermediário, que somente responderão nas esferas

---

<sup>40</sup> Art. 1º Os estabelecimentos dedicados à produção e ao fornecimento de alimentos, incluídos alimentos in natura, produtos industrializados e refeições prontas para o consumo, ficam autorizados a doar os excedentes não comercializados e ainda próprios para o consumo humano que atendam aos seguintes critérios: I – estejam dentro do prazo de validade e nas condições de conservação especificadas pelo fabricante, quando aplicáveis; II – não tenham comprometidas sua integridade e a segurança sanitária, mesmo que haja danos à sua embalagem; III – tenham mantidas suas propriedades nutricionais e a segurança sanitária, ainda que tenham sofrido dano parcial ou apresentem aspecto comercialmente indesejável (Brasil, 2020).

<sup>41</sup> Art. 2º Os beneficiários da doação autorizada por esta Lei serão pessoas, famílias ou grupos em situação de vulnerabilidade ou de risco alimentar ou nutricional. Parágrafo único. A doação a que se refere esta Lei em nenhuma hipótese configurará relação de consumo (Brasil, 2020).

civil e administrativa nos termos do artigo 3º<sup>42</sup>.

Na prática, afastando a responsabilização objetiva, o que a lei materializa é mais um prejuízo especificamente incidindo sobre categorias já vulnerabilizadas pela insegurança alimentar e nutricional, pois agora, caso sejam contaminadas por alimentos impróprios, ainda terão de comprovar o dolo dos possíveis responsáveis para ter acesso a algum tipo de reparação.

De acordo com o Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC, 2024), a lei criou irresponsavelmente uma espécie de doação que envolve potenciais riscos à saúde de quem receberá os alimentos, sem prever a responsabilização objetiva de quem doar alimento nocivo à saúde humana. Outro tópico problemático apontado diz respeito à natureza dos produtos que podem ser doados, considerando que “a lei reforça a doação de alimentos processados ou ultra processados, como enlatados, molhos prontos e macarrão instantâneo, que possuem quantidades altas de açúcar, sódio e gorduras” (IDEC, 2024).

Gentil (*apud* IDEC, 2024) aponta que há evidências científicas suficientes apontando “a relação de alimentos ultra processados com índices crescentes de sobrepeso, de obesidade e de outras doenças crônicas não transmissíveis” e que na referenciada lei “não há preocupação com o que a população vai consumir e com a garantia de uma alimentação adequada e saudável”, tendo em vista que o regramento é omissivo quanto a quem competirá o atestado de alimento adequado ou inadequado para o consumo humano.

Diante dessas informações, resta configurado que a lei brasileira inobserva o Princípio da Adequação Sanitária do Alimento, que, nos termos do parágrafo 10º do comentário geral 12 (ONU, 1999), informa que a alimentação disponível, além de periódica, suficiente e nutritiva, deve sempre encontrar-se livre de substâncias nocivas à saúde humana.

Assim, por ter ausente o Princípio da Adequação Sanitária do Alimento, um dos 6 princípios estruturantes do DHAA e conseqüentemente ignorar a Teoria Cúbica, a lei 14.016/2020 (Brasil, 2020) não efetiva o DHAA. Em verdade, se mostra como verdadeira violação a este direito e eventuais políticas públicas isoladamente nela estruturadas padecerão de igual mácula, pois ignorarão também o Princípio da Adequação Sanitária do Alimento.

Nos três casos já citados, a violação ao DHAA se dá na legislação estruturante de políticas públicas de efetivação deste direito. No próximo caso, entretanto, o vício é

---

<sup>42</sup> Art. 3º O doador e o intermediário somente responderão nas esferas civil e administrativa por danos causados pelos alimentos doados se agirem com dolo. § 1º A responsabilidade do doador encerra-se no momento da primeira entrega do alimento ao intermediário ou, no caso de doação direta, ao beneficiário final. § 2º A responsabilidade do intermediário encerra-se no momento da primeira entrega do alimento ao beneficiário final. § 3º Entende-se por primeira entrega o primeiro desfazimento do objeto doado pelo doador ao intermediário ou ao beneficiário final, ou pelo intermediário ao beneficiário final.

verificado na própria política pública. Trata-se do Programa Alimento para Todos, estabelecido pela prefeitura do município de São Paulo-SP, com supedâneo na lei municipal 16.704, de 8 de outubro de 2017, que institui e estabelece diretrizes para a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa (São Paulo, 2017).

Conforme Pinho e Ottoni (2017), o referido programa se deu na época em que João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi prefeito do município de São Paulo-SP e visava distribuir um composto granulado, denominado de farinata, fabricado a partir de produtos que estavam próximos da data de vencimento e fora do padrão de venda em supermercados. Os beneficiários da política pública em comento seriam as famílias em situação de vulnerabilidade alimentar que buscassem os equipamentos sociais da capital paulista (Pinho; Ottoni, 2017).

A medida logo despertou críticas de nutricionistas, pesquisadores da área e de políticos, como Sâmia Bomfim, do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), à época vereadora de São Paulo-SP. Os mais incisivos apelidaram o granulado de ração humana (Pinho; Ottoni, 2017).

Conforme o pesquisador Daniel Bandoni (*apud* Pinho; Ottoni, 2017), a ração humana, ofertada em granulados “descontextualiza totalmente o caráter do que é comer. Comer é um ato que vai além de suprir nutrientes”. O ato de se alimentar é uma ferramenta que envolve o despertar dos sentidos e é uma prática também ligada à cultura. Por isso, o estabelecimento de granulados como alimentação categorizada para pessoas em condição de vulnerabilidade alimentar e nutricional seria capaz de afetar ainda mais a autoestima desta população, ao constituir um novo componente segregador nas já estratificadas classes sociais brasileiras.

De fato, não é um hábito brasileiro o consumo de granulados em uma refeição tradicional, como um almoço ou uma janta. Verifica-se nesse caso que o Programa Alimento para Todos olvidou o Princípio da Aceitabilidade Cultural do Alimento, que, nos termos do parágrafo 11 do comentário geral 12 (ONU, 1999), impunha que a alimentação disponível deve ser condizente aos componentes identitários e culturais da população a que se destina e, individualmente, sempre coerente à cultura do agrupamento humano na qual o indivíduo se insere.

A oferta de granulados a classes vulneráveis ofende hábitos alimentares culturais do povo brasileiro. Sob este enfoque, nesta política pública resta ausente o Princípio da Aceitabilidade Cultural do Alimento, um dos 6 princípios estruturantes do DHAA. Desse

modo, ignorada a Teoria Cúbica, o referido programa não efetiva o DHAA. Em verdade, se mostra como manifesta violação a esse direito.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo do texto, constata-se que a pesquisa alcançou os objetivos propostos. A partir da construção por organismos internacionais de cooperação, como a ONU e sua agência vinculada ao enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional, a FAO, o conteúdo do DHAA foi moldado em instrumentos internacionais seminormativos (DUDH), normativos (PIDESC) e interpretativos (Comentário Geral 12), marcos de legislações estabelecidas internamente nos países que adotaram o PIDESC, que – abandonando a ideia de legislações sobre alimentos – inauguraram a noção de legislações sobre alimentação.

As legislações sobre alimentos existiram desde a Antiguidade Oriental e podem ser compreendidas como quaisquer instrumentos normativos que citam explicitamente alimentos em seu texto. Por seu turno, evolutivamente decorrentes das legislações sobre alimentos, as legislações sobre alimentação se preocupam com a consagração dessa necessidade fisiológica enquanto direito e só passaram a existir recentemente, após a 2ª Guerra Mundial, a partir da edição da DUDH e do PIDESC, instrumentos que, ao lado de regramentos internos, converteram-se em orientadores também de políticas públicas para a concretização da segurança alimentar e nutricional, principalmente sobre segmentos humanos vulneráveis.

Embora o PIDESC tenha estabelecido a alimentação enquanto direito, é o Comentário Geral 12 quem define os fundamentos da Teoria Cúbica do DHAA, uma ferramenta parametrizada da adequação, ou seja, um instrumento que capaz de avaliar qual alimento e qual alimentação são considerados adequados, bem como quais políticas públicas de efetivação do direito à alimentação são suficientemente eficientes para concretizá-lo enquanto direito humano.

Para o estabelecimento do parâmetro da adequação, a Teoria Cúbica condensa 06 (seis) princípios do direito à alimentação descritos no Comentário Geral 12 (ONU, 1999), quais sejam: os princípios da disponibilidade universal; da estabilidade; da acessibilidade; da sustentabilidade; da adequação sanitária e da aceitabilidade cultural. Qualquer lei ou ato administrativo de caráter normativo que objetive concretizar o direito à alimentação deve cumulativamente respeitar os 06 (seis) princípios. Ausente qualquer um deles, restaria não apenas um DHAA deficitário, mas uma verdadeira violação do direito consagrado no PIDESC.

A teoria denomina-se cúbica, pois compreende o DHAA como um cubo de 06 (seis) faces, cada uma delas revestida por um dos princípios mencionados no parágrafo supra. Se uma das faces do cubo é retirada, este sólido deixa de existir enquanto sólido, perdendo sua substância dentro da geometria espacial. De mesmo modo, se um dos princípios constantes do Comentário Geral 12 é afastado, o DHAA perde sua substância tanto no plano normativo ideal quanto no mundo factual, pois a sua existência pressupõe a perfeita cumulação dos 6 princípios, tal qual o cubo exige a existência em disposição regular de suas 6 faces.

Além da existência, as 6 faces de um cubo devem ser idênticas para conformá-lo enquanto poliedro regular. Nesse sentido, quando da compreensão no plano normativo ideal e da concretização do DHAA no mundo factual, a relevância dos 6 princípios do DHAA deve ser considerada de modo idêntico. Se uma das faces do cubo se torna maior que as demais, este se desnatura e converte-se em outro sólido irregular, isto é, deixa de ser um cubo. Fenômeno semelhante ocorre quando um dos 6 princípios listados ganha maior destaque em detrimento dos demais: o resultado é um DHAA desnaturado, isto é, deixa de existir um DHAA, pois metamorfoseado em verdadeira violação ao DHAA.

Assim, a compreensão de alimento, de alimentação, de instrumentos normativos estruturantes e de políticas públicas de desenvolvimento e efetivação do DHAA que confira maior destaque a um dos princípios em detrimento dos demais é como o cubo em que uma das faces se excede às outras, convertendo-o em um hexaedro irregular diverso do cubo (isto é, um não-cubo). Na prática, o que se vislumbrará será a violação do DHAA na tentativa de sua efetivação, pois o resultado naturalístico será o alimento inadequado e a alimentação inadequada, ao arrepio do que propõe o artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966), interpretado pelo Comentário Geral 12 (ONU, 1999).

A partir da Teoria Cúbica do DHAA, consubstanciada no Comentário Geral 12, foram colacionadas e criticadas leis e atos administrativos estruturantes ou executórios de políticas públicas pretensamente alimentares, vigentes ou não no Brasil e no exterior. Neles, restou exemplificado como, diante da ausência de, pelo menos, um dos 06 (seis) princípios que conformam o DHAA, o que se tem na práxis não é a mera concretização deficitária do direito à alimentação, mas a verdadeira violação na tentativa de sua concretização.

À guisa de exemplos, foram mencionados os seguintes atos normativos: a) a lei argentina 25.724/2002 (Argentina, 2002), que criou o *Programa Nacional de Nutrición y Alimentación* (em português, Programa Nacional de Nutrição e Alimentação) e que viola o Princípio da Disponibilidade Universal do Alimento; b) o Decreto 64.938, de 13 de abril de 2020 (São Paulo, 2020), do estado de São Paulo, que dispõe sobre a ação Alimento Solidário

e que viola o Princípio da Estabilidade do Alimento; c) a lei brasileira 14.016/2020 (Brasil, 2020), que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano e que viola o Princípio da Adequação Sanitária do Alimento e d) o Programa Alimento para Todos, estabelecido pela prefeitura do município de São Paulo-SP, com supedâneo na lei municipal 16.704, de 8 de outubro de 2017 e que viola o Princípio da Aceitabilidade Cultural do Alimento.

Como mencionado, por inobservar pelos menos um dos 06 (seis) princípios que conformam o DHAA, os atos normativos não cumprem os requisitos da Teoria Cúbica do Direito à Alimentação e, em decorrência disso, na prática, materializam-se não como manifestações deficitárias deste direito, mas como verdadeiras manifestações de violação do direito consagrado no artigo 11 do PIDESC (ONU, 1966).

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. M.; SANTANA, H. V. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 781-798, 2017. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4740/3654>. Acesso em: 16 maio 2024.

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

BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n.1, p. 12-20, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/y9DcgRjXh7V9YPDKqdqrHCK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 mar. 2024.

GUERRA, J. M. E. Teoria cúbica do direito humano à alimentação adequada: reflexões acerca do parâmetro de adequação, a partir de diplomas normativos e interpretativos internacionais

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.478, de 5 de agosto de 1940.** Reorganiza o Serviço de Alimentação da Previdência Social e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del3709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del3709.htm). Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 1.779, de 22 de dezembro de 1952.** Cria o Instituto Brasileiro do Café, e dá outras providências. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1952. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1779.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1779.htm). Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em: 14 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.016, de 23 de junho de 2020.** Dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114016.htm). Acesso em: 25 maio 2023.

BUCCI, M. P. D. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização de direitos humanos. *In*: BUCCI, M. P. D. (org.). **Direitos humanos e políticas públicas.** São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-16.

CARVALHO, O. F. As políticas públicas como concretização dos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 773-794, 2019. DOI: 10.5380/rinc.6i3.59730. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/JsRZY4CfJsDSRntd3L6BpHj/>. Acesso em: 1 abr. 2024.

CASTRO, I. O. Discursos e Rituais na Mesa Romana: luxo, moralismo e equívocos. *In*: SOARES, C.; DIAS, P. B. (org.). **Contributos para a história da alimentação na antiguidade.** Coimbra: Centro de Estudos Clássicos e Humanísticos da Universidade de Coimbra, 2012.

DATTA, Saikiran. A despedida das tradições saudáveis!. *Gazeta das Caldas*. Caldas da Rainha, 3 jan. 2023. Disponível em: <https://gazedascaldas.pt/opinio/a-despedida-das-tradicoes-saudaveis/>. Acesso em: 17 maio 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022: Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable.** Roma: FAO, 2022

FRANCO FILHO, G. S. Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. *In*: CAMPILONGO, C. F.; GONZAGA, A. A.; FREIRE, A. L. (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GUERRA, J. M. E. A Construção Brasileira do Direito Humano à Alimentação Adequada. *In*: OLIVEIRA, G. A. L.; SANTOS, M. R. M.; ARAÚJO, D. C.; PEREIRA, G. S. (org.). **Direitos Humanos, saúde e educação: tríade formadora de uma sociedade inclusiva.** Campo Grande: Inovar, 2024. p. 11-26.

GUERRA, J. M. E.; ROCHA, C. C. Dos Campos de Concentração da Seca ao Direito Humano à Alimentação Adequada. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 16, n. 1, p. 173-193, 2024.

GUERRA, J. M. E. Teoria cúbica do direito humano à alimentação adequada: reflexões acerca do parâmetro de adequação, a partir de diplomas normativos e interpretativos internacionais

Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2877>. Acesso em: 1 abr. 2024.

GUERRA, J. M. E.; SANTOS, F. F.; MOURA, V. R. L. A Fome do Corpo Abjeto: Violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada e Pessoas Transgênero. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 16, n. 2, p. 13-35, 2024. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/3006>. Acesso em: 7 jun. 2024.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 335–353, 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2322>. Acesso em: 16 maio 2024.

INSTITUTO DE DEFESA DOS CONSUMIDORES (IDEC). Nova lei de doação de alimentos pode colocar em risco os consumidores. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/nova-lei-de-doacao-de-alimentos-pode-colocar-em-risco-os-consumidores>. Acesso em: 22 maio 2024.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1980.

MAMBERTI, M. E. Principios de derechos humanos en la política fiscal: la historia exitosa de un esfuerzo colectivo. **Debates de Derecho Tributario e Financiero**, Buenos Aires, v. 4, n. 10, p. 29-35, 2024. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/institucional/centro-estudios-der-tributario/revista/revista-Tributario-Ed0010-1.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2024.

MARICHAL, M. E.; BONET, A. M. La Protección del Derecho Humano a la Alimentación: Algunas notas sobre la regulación de la seguridad alimentaria en Argentina. *In*: BORRETO, M (org.). **El Derecho Humano a la alimentación**: debates y praxis en un escenario de crisis. Rosário: UNR Editora, 2022.

NEVES, M. S. Soft Law. *In*: NASSER, S. H. (org.). **Fontes e Normas do Direito Internacional**: um estudo sobre a Soft Law. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NUNES, R. Instituições e Teoria no Pensamento Econômico das Primeiras Décadas do Século XIX. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 31., 2003, Porto Seguro. **Anais eletrônicos do XXXI Encontro Nacional de Economia**. Porto Seguro: ANPEC, 2003. p. 1-20. Disponível: <https://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A15.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque: ONU, 1948. Disponível em: [https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2023/10/PT-UDHR-v2023\\_web.pdf](https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2023/10/PT-UDHR-v2023_web.pdf). Acesso em: 1 abr. 2024.

GUERRA, J. M. E. Teoria cúbica do direito humano à alimentação adequada: reflexões acerca do parâmetro de adequação, a partir de diplomas normativos e interpretativos internacionais

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

PINHO, Márcio; OTTONI, Luís. Doria dará alimento granulado feito a partir de itens perto do vencimento a famílias carentes. G1, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em: 22 maio 2024.

PIOVENSAN, F. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, A. C. **Curso de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SÃO PAULO. **Decreto n. 64.938, de 13 de abril de 2020**. Dispõe sobre a ação Alimento Solidário, no âmbito do Projeto Família Paulista, instituído pelo Decreto nº 61.675, de 2 de dezembro de 2015, e dá providências correlatas. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa, 2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64938-13.04.2020.html>. Acesso em: 29 mar. 2024.

SÃO PAULO. **Lei n. 16.704, de 8 de outubro de 2017**. Institui e estabelece diretrizes para a Política Municipal de Erradicação da Fome e de Promoção da Função Social dos Alimentos – PMEFSa. São Paulo, SP: Prefeitura municipal, 2017. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16704-de-06-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 25 maio 2023.

SOARES, J. M. **Aposentadoria da pessoa com deficiência**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

THE CODE of Hammurabi. New Haven: Yale Law School, 2008.

VALADÉS, Diego. **Constitutional Problems of the Rule of Law**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022.