

O DIREITO

À
ALIMENTAÇÃO

Direito à Alimentação e Acesso à Justiça:

Exemplos em nível nacional,
regional e internacional



o DIREITO

À
ALIMENTAÇÃO

RIGHT TO FOOD STUDIES

Direito à Alimentação e Acesso à Justiça:

Exemplos em nível nacional,
regional e internacional

Christophe Golay



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO
Roma, 2009

As definições empregadas e a apresentação do material neste produto informativo não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação relativamente à situação jurídica ou nível de desenvolvimento de quaisquer países, territórios, cidades ou áreas ou das respectivas autoridades ou relativamente à delimitação das suas fronteiras ou limites. A menção de companhias específicas ou produtos de fabricantes, patenteados ou não, não implica seu endosso ou recomendação pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, de preferência a outros de natureza similar não mencionados.

As opiniões expressas nesta publicação são exclusivamente dos autores e não refletem necessariamente as posições da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

ISBN 978-92-5-906384-4

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste produto informativo pode ser reproduzida, total ou parcialmente, por quaisquer métodos ou processos, sejam eles eletrônicos, mecânicos, de cópia fotostática ou outros, sem a autorização escrita do possuidor da propriedade literária. Os pedidos para tal autorização, especificando a extensão do que se deseja reproduzir e o seu objetivo, deverão ser dirigidos ao:

Diretor da Subdivisão de Políticas e de Apoio
em matéria de Publicações Electrónicas
Divisão de Comunicação
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAO, Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma, Itália
ou por e-mail para:
copyright@fao.org

© FAO 2010

ESTUDOS SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Os “Estudos sobre o Direito à Alimentação” são uma série de artigos e relatórios que relacionam este direito e sua realização a diversas áreas tais como política, legislação, agricultura, desenvolvimento rural, biodiversidade, meio ambiente e gestão de recursos naturais.

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) agradece o apoio financeiro aos projetos “Desenvolvimento de capacidades e instrumentos para implementar o Direito a uma Alimentação Adequada” e “Apoio à Unidade do Direito à Alimentação” prestado pelos Governos da Alemanha e Espanha, os quais tornaram possível a publicação deste estudo. A FAO gostaria igualmente de agradecer ao Governo do Brasil a tradução do estudo para o português.

Os “Estudos sobre o Direito à Alimentação” encontram-se disponíveis no sítio web <http://www.fao.org/righttofood>. Aqueles que não tiverem acesso à internet poderão também solicitar os exemplares em versão impressa ou eletrônica à Unidade do Direito à Alimentação, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Itália (righttofood@fao.org). Convidam-se os leitores a enviar seus comentários e reações referentes a estes “Estudos sobre o Direito a Alimentação”.

As posições e opiniões apresentadas neste documento não representam necessariamente o ponto de vista da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

© FAO 2010



German Ministry
of Food, Agriculture
and Consumer Protection



AUTOR DESSE DOCUMENTO:

Christophe Golay

Christophe Golay, doutor em relações internacionais (especialização em direito internacional), IHEID, é co-coordenador do Projeto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais da Academia de direito internacional humanitário e de direitos humanos em Genebra, christophe.golay@graduateinstitute.ch. Foi consultor jurídico do Relator especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação de novembro de 2001 a abril de 2008; redigiu sua tese de doutorado sobre o direito à alimentação e o acesso à justiça (350 p., a ser publicada na editora Bruylant).



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: Exemplos em nível nacional, regional e internacional

Introdução	7
Parte I. O direito à alimentação e sua justiciabilidade em direito internacional	9
1. A definição do direito à alimentação e das obrigações correlativas dos Estados	11
1.1. A definição do direito à alimentação	
1.1.1. O direito a uma alimentação adequada	
1.1.2. O direito fundamental de estar ao abrigo da fome	13
1.2. A definição das obrigações correlativas dos Estados	14
1.2.1. As obrigações jurídicas gerais dos Estados	15
1.2.2. As obrigações jurídicas específicas dos Estados	17
2. A justiciabilidade do direito à alimentação	20
2.1. A definição das violações do direito à alimentação	
2.2. A justiciabilidade da obrigação de garantir que o direito à alimentação será exercido sem discriminação	21
2.3. A justiciabilidade da obrigação de respeitar o direito à alimentação	22
2.4. A justiciabilidade da obrigação de proteger o direito à alimentação	23
2.5. A justiciabilidade da obrigação de fazer cumprir o direito à alimentação	
2.5.1. O controle da realização do direito fundamental de estar ao abrigo da fome	24
2.5.2. O controle da implementação das medidas decididas pelos poderes políticos	26
2.5.3. O controle do caráter apropriado/razoável das medidas tomadas pelos poderes políticos	27
Parte II. Direito à alimentação e acesso à justiça: realidade empírica	29
3. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível internacional	31
3.1. A consagração do direito à alimentação em nível internacional	
3.2. As vias de recurso disponíveis em nível internacional	32
3.2.1. As queixas individuais e coletivas diante dos órgãos de tratados	
3.2.2. As queixas interestáticas diante da corte internacional de Justiça	33
3.3. A jurisprudência existente em nível internacional: estudo de caso	

3.3.1. A proteção do direito à alimentação das pessoas detidas e das populações autóctones pelo Comitê dos direitos humanos	34
3.3.2. A proteção do direito à alimentação da população palestina pela Corte internacional de Justiça	35
4. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível regional	37
4.1. A consagração do direito à alimentação em nível regional	
4.2. As vias de recurso disponíveis em nível regional	38
4.2.1. As vias de recurso disponíveis no continente africano	
4.2.2. As vias de recurso disponíveis no continente americano	39
4.2.3. As vias de recurso disponíveis no continente europeu	40
4.3. A jurisprudência existente em nível regional: estudo de caso	
4.3.1. A proteção do direito à alimentação das pessoas detidas e do povo Ogoni pela Comissão africana de direitos humanos e dos povos	41
4.3.2. A proteção do direito à alimentação e das comunidades autóctones pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos	42
4.3.3. A proteção do direito à alimentação das crianças e das comunidades autóctones pela Corte Interamericana de Direitos Humanos	44
5. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível nacional	47
5.1..A consagração do direito à alimentação em nível nacional	
5.2. As vias de recurso judiciais disponíveis em nível nacional	49
5.2.1. Os recursos individuais: o exemplo da Suíça	
5.2.2. Os recursos coletivos e os recursos de interesse público: os exemplos da África do Sul e da Índia	50
5.2.3. Os processos de amparo e de tutela: os exemplos da Argentina e da Colômbia	
5.2.4. O papel das instituições nacionais de direitos humanos	51
5.3. A jurisprudência existente em nível nacional: estudo de caso	52
5.3.1. A ausência de proteção do direito à alimentação devida ao não reconhecimento da aplicabilidade direta do PIDESC: os exemplos da Suíça e da Holanda	
5.3.2. A proteção do direito à alimentação das populações autóctones através do reconhecimento da aplicabilidade direta dos instrumentos internacionais e regionais em direito interno: o exemplo da Argentina	53
5.3.3. A proteção do direito constitucional à alimentação das comunidades de pescadores: o exemplo da África do Sul	54
5.3.4. A proteção do direito à alimentação das pessoas deslocadas: o exemplo da Colômbia	55
5.3.5. A proteção do direito à alimentação dos beneficiários dos programas de assistência alimentar através do direito à vida: o exemplo da Índia	56
5.3.6. A proteção do direito à alimentação das pessoas sem status legal através do direito à dignidade humana: o exemplo da Suíça	58
Conclusão e recomendações	60

Lista das siglas e abreviações

AG	Assembleia Geral das Nações Unidas
CADHP	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
ComADHP	Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
ComIADH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CADH	Convenção Americana relativa aos Direitos Humanos
CEDAW	Convenção para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres
CEDH	Convenção Europeia de direitos humanos
CERD	Comitê para a eliminação da discriminação racial
CourADHP	Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos
CourEDH	Corte Europeia de direitos humanos
CourIADH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FIAN	Foodfirst Information and Action Network
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional relativo aos Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
SERAC	Social and Economic Rights Action Center
SMA	Cúpula Mundial da Alimentação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Introdução

De acordo com os números da FAO, mais de um bilhão de pessoas estão atualmente subalimentadas no mundo, principalmente nos países em desenvolvimento.¹ Entre esse bilhão de pessoas, 6 milhões de crianças morrem todos os anos, direta ou indiretamente, das consequências da malnutrição— ou seja, uma criança a cada 5 segundos.²

Para combater a fome, os Estados assumiram dois compromissos quantificados. Em, 1996, na Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e o Plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação (denominada a seguir SMA), eles se comprometeram a reduzir pela metade o *número* de pessoas subalimentadas até 2015. Quatro anos mais tarde, na Declaração do Milênio das Nações Unidas, eles se comprometeram a reduzir pela metade a *proporção* dessas mesmas pessoas subalimentadas até 2015.³

Antes da crise alimentar mundial, os especialistas devem ter constatado que esses dois objetivos seriam dificilmente atingíveis.⁴ O número de pessoas subalimentadas aumentou todos os anos desde 1996 e sua proporção só diminuiu em 3% até 2007.⁵ Essa situação agravou-se ainda mais em 2008 e 2009.

Tendo constatado esse mesmo fracasso, os Estados e a FAO, sob a influência das organizações da sociedade civil, tentaram reverter a tendência desde 2002. Para isso, decidiram mudar de paradigma, para passar de um enfoque da luta contra a fome baseado na *segurança alimentar* para um enfoque baseado no *direito à alimentação*.⁶

A decisão de promover uma nova abordagem foi tomada na SMA de 2002. Os 179 Estados participantes reafirmaram então o direito à alimentação e encarregaram um grupo de trabalho intergovernamental da FAO de elaborar *diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito a uma alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional* (denominadas a seguir diretrizes sobre o direito à alimentação) para dar-lhes

1 FAO, *As vítimas da fome são mais numerosas do que nunca*, junho de 2009.

2 FAO, *O estado de insegurança alimentar no mundo 2005*, p. 20.

3 A diferença entre esses dois compromissos é a seguinte: segundo o objetivo da SMA de 1996, o número de pessoas subalimentadas deveria ser de 408 milhões em 2015, ao passo que ele deveria ser de 591 milhões em 2015 segundo o primeiro objetivo da Declaração do Milênio. KRACHT, U, “Whose Right to Food? Vulnerable Groups and the Hungry Poor” in EIDE, W. B., KRACHT, U (eds), 2005, p. 120.

4 Assembléia Geral (a seguir, AG), *Direito à alimentação. Relatório do Relator especial sobre o direito à alimentação* (22 de agosto de 2007), Doc.N.U. A/62/289, par. 2; KRACHT, U, op.cit., p. 120.

5 FAO, *O estado de insegurança alimentar no mundo 2008*, p. 6.

6 BARTH EIDE, W, “From Food Security to the Right to Food” in BARTH EIDE, W, KRACHT, U (eds), 2005, pp. 67-97.

orientações práticas sobre a maneira de realizar os objetivos de 1996.⁷

Essas diretrizes foram adotadas por unanimidade pelo Conselho da FAO em novembro de 2004. Primeira tentativa feita pelos governos para interpretar um direito econômico, social e cultural e recomendar as medidas a serem tomadas para assegurar sua realização⁸, aceitas por todos os Estados, essas diretrizes representam um instrumento prático e imediatamente utilizável para lutar contra a subalimentação e a malnutrição.

Na elaboração das diretrizes sobre o direito à alimentação, como nos debates dentro do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas para a elaboração de um Protocolo facultativo ao Pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (denominado a seguir PIDESC) – cuja entrada em vigor permitirá às vítimas de violações do direito à alimentação ter acesso à justiça em nível internacional⁹ – a questão do acesso à justiça para as vítimas de violação do direito à alimentação foi uma questão central e controvertida.¹⁰

Após negociações difíceis, e apesar da resistência inicial de certos Estados, esse acesso à justiça foi reconhecido como um componente essencial da abordagem preconizada nas diretrizes sobre o direito à alimentação.¹¹ Ao adotar o Protocolo facultativo por unanimidade em 10 de dezembro de 2008¹² – dia simbólico do 60º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (denominada a seguir DUDH), os Estados também consagraram o princípio segundo o qual todas as vítimas de violações dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – possuem o mesmo direito de ter acesso à justiça.

Baseada em exemplos concretos, essa publicação visa a demonstrar que o acesso à justiça é possível e útil para proteger as vítimas de violações do direito à alimentação. Na primeira parte, demonstraremos que os argumentos que sempre foram apresentados contra a justiciabilidade do direito à alimentação estão hoje ultrapassados. Na segunda parte, descreveremos as condições que permitem que as vítimas de violação do direito à alimentação tenham acesso à justiça. Apresentaremos os sistemas jurídicos nos quais esse acesso à justiça é possível, e as lacunas que precisam ser preenchidas nos outros sistemas jurídicos. Ao apresentar a jurisprudência existente em nível internacional, regional e nacional, avaliaremos o impacto desse acesso à justiça sobre a realização do direito à alimentação.

7 FAO, *Declaração da Cúpula mundial da alimentação: cinco anos depois*, par. 10.

8 DIOUF, J, “Prefácio” das Diretrizes sobre o direito à alimentação.

9 O Protocolo facultativo relativo ao PIDESC foi adotado por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 2008. Ele entrará em vigor quando tiver sido ratificado por dez Estados Partes do PIDESC.

10 GOLAY, C, 2009, pp. 15-19; BORGHI, M, POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, I, 2006; FAO, “Justiciabilidade do direito à alimentação” in FAO, 2006, pp. 71-95; COURTIS, C, 2007.

11 Em particular na diretriz 7 sobre o direito à alimentação.

12 AG, *Protocolo facultativo referente ao Pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais* (10 de dezembro de 2008), Doc.N.U. A/RES/63/117.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Parte I. O direito à alimentação e sua justiciabilidade em direito internacional

O direito à alimentação foi consagrado em diversos instrumentos internacionais, entre os quais PIDESC, e foi proclamado diversas vezes pelos Estados, desde a adoção da DUDH de 1948 até a adoção das diretrizes sobre o direito à alimentação em 2004. Seu status de direito humano em direito internacional é incontestável.

Apesar da adoção por unanimidade, em dezembro de 2008, do Protocolo facultativo ao PIDESC, reticências importantes persistem sobre a possibilidade de garantir o acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação. Minoritários, certos Estados continuam céticos sobre a natureza realmente justiciável dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito à alimentação.¹³

Essas resistências têm origens remotas. Desde 1948, dois argumentos foram sempre apresentados para contestar a justiciabilidade do direito à alimentação. Em primeiro lugar, o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados não estariam nem claramente formulados, nem precisamente definidos, o que não permitiria a um órgão judiciário ou quase-judiciário determinar, em um caso concreto que lhe é submetido, se esse direito foi ou não violado.¹⁴ Em segundo lugar, um órgão judiciário ou quase-judiciário não poderia controlar o respeito do direito à alimentação pois sua *natureza* não o permitira. Esse direito só poderia ser realizado progressivamente, o que se prestaria muito mal a um controle judiciário, e sua realização, mesmo progressiva, implicaria orçamentos consideráveis, que só poderiam ser decididos pelos poderes públicos.¹⁵

Nessa primeira parte, demonstraremos que esses dois argumentos, que podiam eventualmente ser defendidos quando o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados não estavam claramente definidos e que não existia jurisprudência sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, não são mais defensáveis atualmente.

13 É em particular o caso da Suíça.

14 Vários Estados, e entre eles a Polônia, defenderam essa posição durante a elaboração do Protocolo facultativo relativo ao PIDESC. Entre a doutrina, citemos M. J. Dennis et D. P. Stewart para quem: “*A strong case can be made that further clarification and elucidation of the rights and obligations set forth in the ICESCR are vital to promoting greater respect and to achieving more effective implementation of that Covenant. That type of analysis – which has yet to be done – is nevertheless an essential first step before any of those rights can be said to be justiciable in any meaningful sense*”. DENNIS, M.J, STEWART, D.P, 2004, p. 465-466.

15 Esse argumento foi também apresentado por vários Estados durante as negociações do Protocolo facultativo relativo ao PIDESC. DENNIS, M.J, STEWART, D.P, 2006, p. 467.

Demonstraremos que o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados estão claramente definidos em direito internacional (1). Demonstraremos ainda que um órgão judiciário ou quase-judiciário pode perfeitamente identificar as violações do direito à alimentação e as medidas a serem tomadas para corrigi-las, sem violar com isso a esfera de competência dos poderes políticos nacionais (2).



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS

2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL

4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL

5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

1. A definição do direito à alimentação e das obrigações correlativas dos Estados

Desde o pedido do Plano de ação da SMA de 1996 de esclarecer seu conteúdo, o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados foram claramente definidos. Para chegar a essa definição, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou a observação geral 12 sobre o direito à alimentação em 1999, que se inspirou amplamente nos relatórios de A. Eide, nas reuniões de especialistas e nas reflexões da sociedade civil.¹⁶ Essa interpretação foi reconhecida como referência pelos diversos atores.¹⁷ Desde sua adoção, ela foi completada pelos trabalhos do Relator especial sobre o direito à alimentação e pela adoção das diretrizes sobre o direito à alimentação, nas quais os Estados retomaram a definição elaborada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Começaremos por apresentar a definição do direito à alimentação, antes de apresentar a definição das obrigações correlativas dos Estados.

1.1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O direito à alimentação tem duas vertentes em direito internacional: o *direito a uma alimentação adequada* e o *direito fundamental de estar ao abrigo da fome*.¹⁸ Essas duas vertentes foram consagradas nos dois parágrafos do artigo 11 do PIDESC.

1.1.1. O DIREITO A UMA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Tanto o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quanto o primeiro Relator Especial sobre o direito à alimentação, J. Ziegler, definiram o direito à alimentação de forma a englobar o direito a uma alimentação adequada.

Para o Comitê:

O direito a uma alimentação [adequada] é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e

16 Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (a seguir, Comitê), *Observação geral 12. O direito a uma alimentação suficiente (art. 11)* (12 de maio de 1999), Doc.N.U. E/C.12/1999/5, par. 2.

17 FAO, primeira seção do grupo de trabalho sobre diretrizes, Roma, 24-26 de março de 2003, *Relatório de síntese atualizado sobre as contribuições recebidas de governos e de partes envolvidas* (7 de maio 2003), Doc.FAO IGWG RTFG 1/2 Rev 1, par. 7. FAO, World Food Summit: Five Years Later, Rome, 8-10 June 2002, *The Right to Food: Achievements and Challenges. Report by Mary Robinson, United Nations High Commissioner for Human Rights*, par. 13.

18 ALSTON, P, 1984, p. 32.

economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou aos meios para obtê-la. O conteúdo essencial do direito a uma alimentação [adequada] compreende (...) a disponibilidade de alimentação isenta de substâncias nocivas e aceitável em uma cultura determinada, em quantidade suficiente e de uma qualidade própria para satisfazer as necessidades alimentares do indivíduo (e) a acessibilidade ou possibilidade de obter essa alimentação de modo duradouro e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos.¹⁹

Para o Relator especial:

O direito à alimentação é o direito de ter um acesso regular, permanente e livre, seja diretamente, seja por meio de compras monetárias, a uma alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, que corresponda às tradições culturais do povo de que o consumidor é proveniente, e que assegure uma vida psíquica e física, individual e coletiva, livre de angústia, satisfatória e digna.²⁰

Essas duas definições inspiram-se amplamente nos trabalhos de A. Sen e na definição da segurança alimentar dada pelos Estados no Plano de ação da SMA de 1996.²¹ A definição do Relator especial acrescenta, porém, a noção de *dignidade humana*, central em qualquer enfoque baseado nos direitos humanos.

O conteúdo normativo do direito a uma alimentação adequada compreende, portanto, três elementos essenciais: a adequação da alimentação, sua disponibilidade e sua acessibilidade de modo duradouro e com dignidade.

Para ser adequada, a alimentação deve ser ao mesmo tempo suficiente e de qualidade adequada. O conjunto do regime alimentar deve conter uma combinação dos nutrientes necessários para assegurar o crescimento físico e mental, o desenvolvimento e a subsistência do indivíduo, bem como atividade física do indivíduo, de acordo com as necessidades fisiológicas do ser humano em todos os estágios do ciclo de vida e em função do sexo e da profissão.²² É também essencial que ele contenha todos os micronutrientes necessários.²³ A alimentação deve ainda ser sadia, desprovida de quaisquer elementos tóxicos e de contaminantes. A alimentação deve finalmente ser aceitável culturalmente.

A alimentação deve ser adequada e *disponível*. A alimentação deve, conseqüentemente, poder ser adquirida seja diretamente, da terra ou de outros recursos naturais, seja através de sistemas de distribuição que encaminhem a alimentação até a pessoa que dela necessita.²⁴

19 Comitê, *Observação geral 12*, par. 6-8.

20 Comissão, *O direito à alimentação. Relatório apresentado pelo Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre o direito à alimentação* (7 de fevereiro de 2001), Doc.N.U. E/CN.4/2001/53, par. 14.

21 Segundo essa definição, « a segurança alimentar quando todos possuem, a qualquer momento, um acesso físico e econômico a um alimento suficiente, sadio e nutritivo que lhes permita satisfazer suas necessidades energéticas e suas preferências alimentares para levar uma vida sadia e ativa ».

22 Comitê, *Observação geral 12*, par. 9.

23 Ver a diretriz 10 sobre o direito à alimentação, consagrada à nutrição.

24 Comitê, *Observação geral 12*, par. 8, 12.

Finalmente, a alimentação deve ser *acessível*. Toda pessoa tem o direito de ter acesso à alimentação adequada e disponível, isto é, tem o direito « *de obter essa alimentação de modo duradouro e que não restrinja o gozo dos outros direitos humanos* ».

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais distinguiu duas vertentes da acessibilidade à alimentação: econômica e física.²⁵

A *acessibilidade econômica* significa que as despesas realizadas por um indivíduo ou uma família na aquisição de gêneros alimentícios que asseguram um regime alimentar adequado sejam tais que não restrinjam o gozo dos outros direitos humanos (saúde, habitação, educação, entre outros). A *acessibilidade física* significa que toda pessoa, inclusive as pessoas fisicamente vulneráveis, como os lactentes e as crianças pequenas, as pessoas idosas, os deficientes, os doentes em fase terminal e as pessoas que têm problemas médicos persistentes, entre os quais os doentes mentais, deve ter acesso a uma alimentação suficiente.²⁶

Os meios de ter acesso à alimentação são múltiplos e sua dinâmica é complexa. Para ser compatível com a dignidade humana, o direito a uma alimentação adequada deve ser interpretado como o *direito de poder se alimentar por seus próprios meios, com dignidade* ²⁷. Inspirada nesse princípio, a diretriz 8 sobre o direito à alimentação estabelece que os Estados deverão favorecer o acesso aos recursos produtivos, em particular a terra, a água, as sementes, bem como aos serviços e ao trabalho, para que toda pessoa tenha *acesso* à alimentação, concedendo uma atenção particular aos direitos das pessoas e dos grupos mais vulneráveis, como as mulheres e as populações autóctones.

No Plano de ação da SMA de 1996, os Estados reconheceram que « *[t]odos os países do mundo possuem indivíduos, famílias e grupos vulneráveis e desfavorecidos que não podem suprir suas próprias necessidades* ». ²⁸ Para todas essas pessoas, o direito a uma alimentação adequada deve ser interpretado como sendo o *direito de receber ajuda, com dignidade*. Essa ajuda poder ser alimentar ou financeira; ela é tão importante nas situações normais, para proteger as pessoas mais vulneráveis da sociedade, quanto nas situações de emergência. ²⁹

1.1.2. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ESTAR AO ABRIGO DA FOME

O direito de estar ao abrigo da fome foi consagrado no artigo 11, parágrafo 2, do PIDESC. Ele é o único, entre todos os direitos humanos consagrados em direito internacional, que foi reconhecido como fundamental. Para certos autores, esse reconhecimento

25 Comitê, *Observação geral 12*, par. 13.

26 Comitê, *Observação geral 12*, par. 8.

27 Conselho, *Relatório do Relator especial sobre o direito à alimentação*, Jean Ziegler (10 de janeiro de 2008), Doc. N.U. A/HRC/7/5, par. 18. A diretriz 1.1 sobre o direito à alimentação prevê que os Estados devem criar as condições necessárias “*para que as pessoas possam se alimentar e alimentar sua família, com liberdade e dignidade*”.

28 FAO, *Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e Plano de ação da SMA* (13-17 novembro de 1996), par. 18 do Plano de ação.

29 As diretrizes sobre o direito à alimentação 13, 14, 15 e 16 tratam sucessivamente do apoio aos grupos vulneráveis, da proteção social, da ajuda alimentar internacional e do acesso à alimentação durante as catástrofes naturais e antrópicas. Ler também FAO, “A ajuda alimentar e o direito à alimentação” in FAO, 2006, pp. 5-24; FAO, “As redes de segurança e o direito à alimentação” in FAO, 2006, pp. 141-154.

decorre da primazia conferida ao direito à vida.³⁰ O direito de estar ao abrigo da fome deve, consequentemente, ser interpretado como a norma derradeira que protege o indivíduo contra a fome, definida como a absorção *insuficiente* ou *inadequada* de alimentos e a baixa resistência às doenças que levam à morte.³¹

O direito de estar ao abrigo da fome foi consagrado no parágrafo 2 do artigo 11 do PIDESC. Ele deve ser interpretado em seu contexto, como uma subnorma do parágrafo 1 do mesmo artigo. Para P. Alston, o direito de estar ao abrigo da fome deve consequentemente ser interpretado como o conteúdo mínimo do direito à alimentação.³² Outros autores falaram de núcleo duro do direito à alimentação ou de padrão mínimo absoluto desse direito. Para P. Texier, é « *o limiar abaixo do qual não se deve, em princípio, nunca descer, sob quaisquer circunstâncias* ». ³³

Em sua observação geral 12 sobre o direito à alimentação, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabeleceu que:

Cada Estado é obrigado a assegurar a toda pessoa que está sob sua jurisdição o acesso a um mínimo de alimentação indispensável, que seja suficiente, adequada no plano nutricional e saudável, a fim de garantir que essa pessoa esteja ao abrigo da fome. (...) Há violação do Pacto quando um Estado não assegura o mínimo essencial exigido para que o indivíduo esteja ao abrigo da fome.³⁴

O direito de estar ao abrigo da fome é, portanto, definido como *o de ter acesso a uma alimentação mínima, indispensável, suficiente e adequada, a fim de que toda pessoa esteja ao abrigo da fome, e da deterioração do corpo que leva à morte*.

1.2. A DEFINIÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS

As obrigações correlativas dos Estados, como o direito à alimentação, não estavam definidas no momento da adoção do PIDESC. Mas elas o foram desde então, principalmente graças aos trabalhos de A. Eide, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Relator especial sobre o direito à alimentação. Nas diretrizes sobre o direito à alimentação, os Estados retomaram a definição dada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e acrescentaram vários elementos sobre a definição dessas obrigações.

Como o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apresentaremos sucessivamente as obrigações *jurídicas gerais* dos Estados, previstas nos artigos 2 e 3 do PIDESC, e as obrigações *jurídicas específicas* dos Estados de respeitar, de proteger e de fazer cumprir esses direitos.³⁵

30 TOMASEVSKI, K, 1995, p. 229.

31 GOLAY, C, 2009, p. 80; UN Millennium Project, Task Force on Hunger, 2005, p. 2

32 ALSTON, P, 1988, p. 167

33 TEXIER, P, 2000, p. 73.

34 Comitê, *Observação geral 12*, par. 14, 17.

35 Por exemplo, Comitê, *Observação geral 15. O direito à água (art. 11 e 12)* (20 de janeiro de 2003), Doc.N.U. E/C.12/2002/11, par. 17-29.

1.2.1. AS OBRIGAÇÕES JURÍDICAS GERAIS DOS ESTADOS

Ao se tornarem partes do PIDESC, os Estados assumem as obrigações previstas nos artigos 2 e 3 do Pacto, que compreendem a obrigação de garantir que o direito à alimentação será exercido sem discriminação (artigo 2, parágrafo 2) e de modo igual entre o homem e a mulher (artigo 3), e a obrigação prevista no artigo 2, parágrafo 1 do PIDESC.

A obrigação de não-discriminação foi definida pelos Princípios de Limburgo, segundo os quais:

Os Estados eliminarão qualquer discriminação *de jure*, abolindo sem tardar as leis discriminatórias, as disposições regulamentares e práticas (inclusive ações e omissões) que restrinjam o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. (...) A discriminação *de facto*, entendida como o resultado de uma desigualdade no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, devido a uma falta de recursos ou a qualquer outra razão, deveria ser eliminada tão rapidamente quanto possível.³⁶

A obrigação de não-discriminação *de jure* é cumprida essencialmente por medidas legislativas. Aplicada ao direito à alimentação, ela exige que os Estados revisem sua legislação para assegurar que ela não compreenda disposições discriminatórias em matéria de acesso à alimentação ou aos meios e aos serviços que permitem obtê-la.³⁷ Os Estados deverão também adotar leis específicas para combater a discriminação e abster-se de qualquer prática discriminatória.

A obrigação de não-discriminação *de facto* implica que os Estados deverão tomar medidas positivas para garantir um exercício igual do direito à alimentação às pessoas ou aos grupos de pessoas histórica ou socialmente discriminados.

A obrigação de assegurar o exercício igual do direito à alimentação das mulheres e dos homens é da mesma natureza. Os Estados deverão eliminar qualquer discriminação *de jure* contra as mulheres no exercício do direito à alimentação. Por exemplo, as leis que discriminam as mulheres no acesso aos recursos produtivos, em particular a terra, ou no acesso a uma remuneração suficiente, deverão ser modificadas. O mesmo se aplica a qualquer outra lei que discrimine as mulheres no acesso à alimentação. Se uma proteção legislativa não existir contra a discriminação em relação às mulheres, essa proteção deverá ser elaborada e adotada.

Para garantir que as mulheres e as meninas tenham um acesso efetivo à alimentação, em pé de igualdade com os homens e os meninos, o Estado deverá tomar medidas positivas para evitar que a discriminação abolida na lei não persista na prática.

A obrigação prevista no artigo 2, parágrafo 1, do PIDESC pode ser dividida em três subobrigações: a obrigação de agir por todos os meios apropriados, inclusive a adoção

³⁶ Princípios de Limburgo referentes à aplicação do Pacto Internacional relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (a seguir, Princípios de Limburgo), par. 37-38.

³⁷ Comitê, Observação geral 12, par. 18.

de medidas legislativas; a obrigação de agir em vista de assegurar progressivamente o exercício pleno do direito à alimentação; e a obrigação de agir, tanto por seu esforço próprio quanto pela assistência e pela cooperação internacionais, até o máximo dos recursos disponíveis.³⁸

O artigo 2, parágrafo 1, do PIDESC acarreta uma primeira obrigação para os Estados Parte, que é a de agir, « *obrigação que, em si, não é atenuada ou limitada por outras considerações* »³⁹ Essa obrigação de agir deve, em seguida, « *ser interpretada à luz do objetivo global e, na verdade, da razão de ser do Pacto, que é de estabelecer para os Estados Partes obrigações claras no que diz respeito ao exercício pleno dos direitos em questão* ».⁴⁰ Os Estados têm, portanto, a obrigação de agir de modo deliberado, concreto, e trabalhando o mais rápida e eficazmente possível para assegurar o exercício pleno do direito à alimentação.⁴¹

Quaisquer que sejam os recursos e o nível de desenvolvimento do Estado, os Estados Parte deverão tomar medidas para garantir o direito fundamental de estar ao abrigo da fome e há violação do Pacto quando um Estado não assegura pelo menos o mínimo essencial necessário para que o indivíduo esteja ao abrigo da fome.⁴² No entanto, os Estados deverão igualmente realizar progressivamente o direito a uma alimentação adequada e assegurar uma melhora constante das condições de existência de sua população.⁴³

A obrigação de realização progressiva implica ainda que toda medida regressiva seja dificilmente compatível com as obrigações do PIDESC. Como declarou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, « *toda medida deliberadamente regressiva nesse campo deve imperativamente ser examinada com o maior cuidado, e plenamente justificada por referência à totalidade dos direitos visados pelo Pacto, e fazendo uso de todos os recursos disponíveis* ».⁴⁴

Finalmente, cada Estado Parte tem a obrigação de agir utilizando o máximo dos recursos disponíveis, que compreendem seus recursos próprios e os da comunidade internacional, para realizar o direito à alimentação. Se um Estado quiser alegar que limitações em matéria de recursos o colocam na impossibilidade de fazer cumprir o direito à alimentação, ele deverá demonstrar que não poupou nenhum esforço na utilização de todos os recursos que estão à sua disposição para cumprir essa obrigação. Ele deverá também demonstrar que se esforçou para obter um apoio internacional para assegurar a disponibilidade e a acessibilidade da alimentação.⁴⁵

O corolário dessa obrigação é a obrigação *de cooperação e de assistência internacionais* à qual estão submetidos os outros Estados Parte do PIDESC.⁴⁶ Essa obrigação de cooperação e de assistência internacionais é particularmente impositiva para a realização do direito

38 SEPÚLVEDA, M, 2003.

39 Comitê, *Observação geral 3. A natureza das obrigações dos Estados Partes* (art.2, par.1, do Pacte) (14 décembre 1990), Doc.N.U. E/1991/23, par. 2.

40 Comitê, *Observação geral 3*, par. 9.

41 Comitê, *Observação geral 3*, par. 2, 9; Comitê, *Observação geral 12*, par. 14.

42 Comitê, *Observação geral 12*, par. 14, 17.

43 Artigo 11, parágrafo 1, do PIDESC

44 Comitê, *Observação geral 12*, par. 9.

45 Comitê, *Observação geral 12*, par. 17.

46 Comitê, *Observação geral 12*, par. 36-37.

à alimentação, que é o direito em relação ao qual os Estados mais se comprometeram a cooperar em direito internacional. No PIDESC, os Estados assumiram, de fato, três vezes o compromisso de cooperar para realizá-lo, no artigo 2, parágrafo 1, e nos dois parágrafos do artigo 11.

1.2.2. AS OBRIGAÇÕES JURÍDICAS ESPECÍFICAS DOS ESTADOS

A maior parte dos indivíduos que lutam para assegurar seu acesso à alimentação o fazem utilizando seus próprios recursos, individualmente ou em grupos. A partir dessa constatação, nasceram as obrigações dos Estados de respeitar e proteger esse *acesso* existente à alimentação. Para auxiliar os indivíduos que não têm ainda acesso a esses recursos, e que, independentemente de sua vontade, não podem ter acesso a eles, os Estados têm a obrigação de *facilitar* e de *garantir* o direito à alimentação, ou seja, de fazê-lo cumprir. Essa tipologia das obrigações dos Estados de respeitar, proteger e fazer cumprir o direito à alimentação foi desenvolvida por A. Eide⁴⁷, e foi, posteriormente, retomada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pelos Estados nas diretrizes sobre o direito à alimentação.⁴⁸

A obrigação de *respeitar* o direito à alimentação é essencialmente uma obrigação de abstenção. É a obrigação para os Estados de se absterem de tomar medidas que tenham por efeito privar quem quer que seja de seu acesso à alimentação.⁴⁹ J. Ziegler insistiu sobre o caráter arbitrário das medidas tomadas em desacordo com essa obrigação.

Para ele:

A obrigação de *respeitar* o direito à alimentação implica que o governo se abstenha de qualquer medida arbitrária de natureza a criar obstáculos ao exercício desse direito ou a dificultar o acesso à alimentação. (...) Essa obrigação é violada quando, por exemplo, um governo decide arbitrariamente expulsar pessoas de suas terras ou deslocá-las em particular quando essas terras são sua principal fonte de alimentação, quando um governo suprime um auxílio social sem ter se certificado de que os grupos vulneráveis são capazes de prover por outros meios à sua alimentação, ou quando um governo introduz, com conhecimento de causa, substâncias tóxicas na cadeia alimentar (...).⁵⁰

A obrigação de *proteger* o direito à alimentação impõe aos Estados o dever de zelar para que empresas ou pessoas não privem os indivíduos do acesso a uma alimentação adequada.⁵¹ Essa obrigação foi definida de modo genérico na diretrizes de Maastricht, segundo as quais:

47 Comissão, *O direito à alimentação suficiente e o direito de estar a abrigo da fome. Atualização do estudo sobre o direito à alimentação apresentado por A. Eide* (28 juin 1999), E/CN.4/Sub.2/1999/12.

48 Na introdução das diretrizes sobre o direito à alimentação, os Estados retomaram exatamente a mesma definição que o Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais

49 Comitê, Observação geral 12, par. 15; Introdução das diretrizes sobre o direito à administração.

50 Comissão, *O direito à alimentação. Relatório do Relator especial sobre o direito à alimentação, Jean Ziegler* (16 de março 2006), Doc.N.U. E/CN.4/2006/44, par. 22.

51 Comitê, Observação geral 12, par. 15, 27.

A obrigação de proteção inclui igualmente a responsabilidade que tem o Estado de zelar para que órgãos privados ou pessoas, em particular empresas transnacionais que estão sob sua jurisdição, não privem os indivíduos de seus direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados são responsáveis pelas violações desses direitos quando elas são devidas ao fato de que eles se abstiveram de controlar, por falta de diligência razoável, o comportamento desses atores não estatais.⁵²

Essa obrigação assemelha-se à obrigação de proteger os direitos civis e políticos. Ela implica que os Estados devam implantar um quadro legislativo e institucional e um sistema judiciário apropriados para proteger o direito à alimentação.

Finalmente, a obrigação de *fazer cumprir* é a que mais se assemelha à obrigação prevista no artigo 2, parágrafo 1, do PIDESC, de agir, até o máximo de seus recursos disponíveis, em vista de assegurar progressivamente o exercício pleno do direito à alimentação por todos os meios apropriados, inclusive a adoção de medidas legislativas.

Para os Estados⁵³ e para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁵⁴, essa obrigação significa que os Estados devem primeiramente *facilitar* a realização do direito à alimentação, criando um ambiente que permita aos indivíduos e aos grupos se alimentarem por seus próprios meios, e que eles devem, em segundo lugar, *realizar* o direito à alimentação daqueles que não são capazes de se alimentarem a si mesmos, por razões independentes de sua vontade, distribuindo-lhes alimentos ou implantando programas de proteção social.

A finalidade da obrigação de *facilitar* o direito à alimentação é permitir que essas pessoas tenham acesso, de forma independente, a uma alimentação adequada. Como prevê a diretriz 8 sobre o direito à alimentação, ela compreenda obrigação para os Estados de tomar medidas para que as pessoas subalimentadas tenham acesso recursos ou meios de produção, inclusive a terra, a água, as sementes, os microcréditos, as florestas, as pescas e o gado.

Os Estados têm ainda a obrigação de *realizar* o direito à alimentação daqueles que não têm a longo prazo nenhuma possibilidade de ter acesso por seus próprios meios a uma alimentação adequada. Essa obrigação vale para as pessoas detidas e para as crianças sozinhas. Ela implica também que os Estados deverão implantar sistemas de seguridade social para apoiar os membros mais vulneráveis da sociedade, como as pessoas idosas, as pessoas em emprego ou as pessoas deficientes.⁵⁵ Esses sistemas de proteção social poderão ser elaborados sob formas monetárias ou alimentares.⁵⁶

Finalmente, nas situações de emergência – em geral catástrofes naturais ou conflitos armados, os Estados deverão enviar um auxílio alimentar o mais rapidamente possível às

52 *Diretrizes de Maastricht relativas às violações dos direitos econômicos, sociais e culturais* (a seguir, *Diretrizes de Maastricht*), par. 18.

53 Prefácio e introdução das diretrizes sobre o direito à alimentação, par. 17.

54 Comitê, *Observação geral* 12, par. 15.

55 Comitê, *Observação geral* 12, par. 13; Diretriz 14 sobre o direito à alimentação.

56 FAO, “As redes de segurança e o direito à alimentação” in FAO, 2006, pp. 141-151.

pessoas vulneráveis, sozinhos, ou, se não tiverem meios para isso, com a ajuda dos outros Estados, das agências das Nações Unidas e das ONG nacionais e internacionais.⁵⁷

Essa primeira seção nos permitiu demonstrar que o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados estavam claramente definidos em direito internacional. O primeiro argumento oposto justiciabilidade do direito à alimentação pode portanto ser rejeitado. Mas, o que nos falta demonstrar, é que o segundo argumento que sempre foi apresentado contra sua justiciabilidade está também ultrapassado.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS

2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL

4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL

5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

2. A justiciabilidade do direito à alimentação

O objetivo dessa segunda seção é demonstrar que o direito à alimentação é perfeitamente justiciável, ou seja, um órgão judiciário ou quase-judiciário pode identificar as violações do direito à alimentação e decidir as medidas a serem tomadas para corrigi-las, sem violar a esfera de competência dos poderes políticos nacionais.⁵⁸

Para fazer essa demonstração, recorreremos à jurisprudência existente em nível nacional, regional e internacional. Começaremos por definir as violações do direito à alimentação (1). Demonstraremos em seguida que órgãos judiciários ou quase-judiciários conseguiram identificar a totalidade das violações do direito à alimentação e as medidas serem tomadas para corrigi-las, sem violar o princípio da divisão dos poderes.

2.1. A DEFINIÇÃO DAS VIOLAÇÕES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

As violações dos direitos econômicos, sociais e culturais foram definidas pelas Diretrizes de Maastricht, segundo as quais:

Como no caso dos direitos civis e políticos, o não-respeito por um Estado de uma obrigação decorrente de um tratado relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais constitui, em direito internacional, uma violação desse tratado.⁵⁹

As diretrizes de Maastricht definiram em seguida essas violações em relação com a tipologia das obrigações dos Estados de respeitar, proteger e fazer cumprir esses direitos. A partir dos exemplos do direito à habitação, do direito ao trabalho e do direito à saúde, as diretrizes de Maastricht ressaltaram o seguinte:

A obrigação de *respeitar* impõe ao Estado não restringir o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Assim, o direito à habitação é violentado quando o Estado procede a expulsões arbitrárias. A obrigação de *proteger* exige do Estado que ele previna as violações desses direitos por terceiros. Assim,

58 Essa definição da justiciabilidade que utilizamos se aproxima da definição de M. J. Dennis e D. P. Stewart, segundo a qual “*a justiciable right (is) a right, subject to the possibility of formal third-party adjudication, with remedies for finding of non-compliance*”. DENNIS, M. J., STEWART, D. P., 2004, p. 464. Um órgão *quase-judiciário* em nível internacional é o Comitê de Direitos Humanos. Esse Comitê pode receber queixas, pode aplicar as disposições do PIDCP aos casos concretos que lhe são apresentados, e pode proferir constatações. Esse último critério – o fato de poder proferir constatações, e não decisões com força obrigatória como o juiz em direito interno – o distingue por exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos (a seguir, CourEDH), que é um órgão judiciário de proteção dos direitos humanos em nível regional.

59 Diretrizes de Maastricht, par. 5.

o fato de não zelar para que os empregadores privados respeitem as normas elementares do trabalho podem constituir uma violação do direito ao trabalho ou do direito a condições de trabalho justas e favoráveis. A obrigação de *executar* impõe ao Estado tomar medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, judiciais e outras que se impõem para assegurar a realização plena desses direitos. Assim, a deficiência do Estado em fornecer cuidados de saúde primários essenciais àqueles que deles necessitam pode constituir uma violação.⁶⁰

O mesmo raciocínio se aplica à definição das violações do direito à alimentação. O direito à alimentação será violado quando uma das obrigações correlativas dos Estados não for respeitadas. As violações do direito à alimentação, como a dos outros direitos humanos, podem ser, portanto, consequência de uma ação ou de uma omissão do Estado.⁶¹

Para demonstrar a justiciabilidade do direito à alimentação, apresentaremos a justiciabilidade da obrigação de garantir que o direito à alimentação será exercido sem discriminação (2), a da obrigação de respeitar o direito à alimentação (3), a da obrigação de protegê-lo (4) e a da obrigação de fazê-lo cumprir (5).

2.2. A JUSTICIABILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE GARANTIR QUE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO SERÁ EXERCIDA SEM DISCRIMINAÇÃO

A obrigação de garantir que o direito à alimentação será exercido sem discriminação é uma obrigação imediata e não onerosa. Sua justiciabilidade é, portanto, dificilmente contestável⁶², o que foi confirmado pela jurisprudência em nível nacional e internacional.

No caso *Khosa & Ors v Minister of Social Development*, a Corte Constitucional da África do Sul concluiu, por exemplo, que a legislação sobre a assistência social, que previa que somente os cidadãos sul-africanos tinham direito aos benefícios sociais, violava a obrigação de não-discriminação.⁶³ Em diversos casos levados diante do Tribunal Federal Suíço, ao qual recorreram imigrantes ilegais e solicitantes de asilo não atendidos que não tinham acesso à assistência social, os juízes também concluíram pela violação da obrigação de não-discriminação. Para o Tribunal Federal, toda pessoa que esteja no território suíço, qualquer que seja seu status, tem direito a uma assistência social que lhe garanta condições mínimas de existência, inclusive a garantia das necessidades humanas elementares, como a alimentação.⁶⁴

O Comitê de Direitos Humanos determinou ainda em vários casos que o artigo 26 do PIDCP – que prevê que todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a uma proteção igual da lei – pode ser violado por leis discriminatórias que afetam a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.⁶⁵

60 Diretrizes de Maastricht, par. 6.

61 Diretrizes de Maastricht, par. 13.

62 Comitê, Observação geral 3, par. 5.

63 South Africa, Constitutional Court, *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Others*, 2004.

64 Por exemplo, Tribunal Federal, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, 1995.

65 Por exemplo, Comitê de Direitos Humanos, *F.H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*, 1987.

Nesses três casos, os órgãos judiciários ou quase-judiciários exigiram medidas precisas para corrigir a violação, como a revisão da legislação ou a garantia que os reclamantes tenham acesso aos benefícios sociais.⁶⁶

2.3. A JUSTICIABILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A obrigação de *respeitar* o direito à alimentação é uma obrigação de abstenção. A obrigação é de aplicação imediata e não acarreta nenhuma despesa orçamentária particular. Sua justiciabilidade é também, portanto, dificilmente contestável, o que foi confirmado pela jurisprudência em nível regional e nacional.

No caso *Ogoni*⁶⁷, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (denominada a seguir ComADHP) concluiu, por exemplo, que o governo da Nigéria havia violado o direito à alimentação das comunidades Ogonis ao destruir as bases de sua alimentação. Para a ComADHP:

O direito à alimentação exige que o governo nigeriano não destrua nem contamine as fontes alimentares. (...) O governo destruiu as fontes de alimentação através de agentes de segurança e de companhias petrolíferas estatais (...) e, por meio do terror, criou sérios obstáculos para comunidades Ogonis em sua busca de alimento. (...) [O] governo nigeriano (...) cometeu consequentemente uma violação do direito à alimentação dos Ogonis.⁶⁸

Nesse caso, a ComADHP identificou várias medidas que o governo deveria tomar para corrigir a violação do direito à alimentação, inclusive o pagamento de uma compensação e a limpeza das terras e dos rios poluídos ou danificadas.⁶⁹

No caso *Kenneth George*⁷⁰, na África do Sul, comunidades de pescadores tradicionais que haviam perdido seu acesso ao mar após a promulgação de uma lei sobre os recursos marinhos, recorreram à Alta Corte da Província de Cape of Good Hope. As comunidades de pescadores acusavam o governo de violar as obrigações de *respeitar* o direito à alimentação e de não tomar *medidas* regressivas no cumprimento desse direito.⁷¹ A Corte, em sua decisão de 2 de maio de 2007, ordenou que os pescadores tivessem acesso imediato ao mar e que o governo redigisse uma nova lei, com a participação das comunidades de pescadores tradicionais, para que seu direito à alimentação fosse respeitado.⁷²

66 Por exemplo, South Africa, Constitutional Court, *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Others*, 2004, par. 98; Comité des droits de l'homme, *F.H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*, 1987, par. 16.

67 ComADHP, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC), Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001.

68 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, par. 65-66.

69 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, par. 49.

70 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007.

71 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007, Founding Affidavit by N. Jaffer, par. 94-96.

72 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007, par. 1-7, 10.

2.4. A JUSTICIABILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE PROTEGER O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A obrigação de proteger o direito à alimentação é uma obrigação positiva. Sua justiciabilidade é, portanto, *a priori*, mais difícil de demonstrar. No entanto, sua natureza é idêntica a da obrigação de proteger os direitos civis e políticos, que foi considerada como justiciável em numerosos casos. Em vários casos, a CourEDH considerou, por exemplo, que a obrigação de proteger o direito à vida era perfeitamente justiciável.⁷³

A justiciabilidade da obrigação de proteger o direito à alimentação foi também confirmada pela jurisprudência em nível nacional e regional. Em dois casos, a Corte Suprema da Índia protegeu, por exemplo, os direitos dos pescadores tradicionais de ter acesso ao mar, à terra e à água contra as atividades da indústria do camarão⁷⁴ e os modos de subsistência das populações tribais contra as concessões outorgadas pelo Estado às companhias privadas.⁷⁵

No caso Ogoni, a ComADHP conclui igualmente pela violação da obrigação de proteger o direito à alimentação do povo Ogoni contra as atividades de um consórcio constituído pela companhia nacional de petróleo e pela empresa Shell. Segundo a ComADHP:

[O governo] não deveria permitir que as partes privadas destruíssem ou contaminassem as fontes alimentares e atrapalhassem os esforços desenvolvidos pelas populações para se alimentar. (...) O governo (...) permitiu que as companhias petrolíferas privadas destruíssem as fontes de alimento e, por meio do terror, criou sérios obstáculos para as comunidades Ogonis em sua busca de alimento. [O] governo nigeriano (...) cometeu consequentemente uma violação do direito à alimentação dos Ogonis.⁷⁶

Em todos esses casos, medidas precisas foram também indicadas pelos órgãos judiciais ou quase-judiciais para corrigir a violação, que compreendem o pagamento de uma compensação adequada⁷⁷, a interrupção das atividades ilícitas e recuperação dos recursos produtivos.⁷⁸

2.5. A JUSTICIABILIDADE DA OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMPRIR O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A obrigação de fazer cumprir o direito à alimentação implica recursos orçamentários e será muitas vezes progressiva. É sua justiciabilidade que é, portanto, a mais contestada e que é a mais difícil de demonstrar. No entanto, existe uma jurisprudência considerável que demonstra que essa obrigação é também justiciável.

De acordo com essa jurisprudência, existem pelo menos três maneiras de controlar a

73 Por exemplo, CourEDH, *Akkoç c. Turquie*, 2000.

74 Índia, Supreme Court, *S. Jagannath Vs. Union of India and Ors*, 1996.

75 Índia, Supreme Court, *Samatha Vs. State of Andhra Pradesh and Ors*, 1997.

76 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, par. 65-66.

77 CourEDH, *Akkoç c. Turquie*, 2000, par. 130-140.

78 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, par. 49.

realização do direito à alimentação respeitando ao mesmo tempo a esfera de competência dos poderes políticos nacionais.⁷⁹ Primeiramente, é legítimo que um órgão judiciário ou quase-judiciário proteja o núcleo duro do direito à alimentação, ou seja, a realização do direito fundamental de estar ao abrigo da fome, quaisquer que sejam os recursos disponíveis e o comportamento dos poderes políticos. Em segundo lugar, se os poderes políticos adotarem eles próprios medidas para fazer cumprir o direito à alimentação, é legítimo para esses órgãos controlar sua implementação. Em terceiro lugar, eles têm a possibilidade de controlar o caráter apropriado/razoável dessas medidas, uma vez que ao adotar o PIDESC, os poderes políticos se comprometeram a tomar medidas apropriadas para fazer cumprir o direito à alimentação. Vejamos alguns exemplos.

2.5.1. O CONTROLE DA REALIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ESTAR AO ABRIGO DA FOME

A proteção do núcleo duro dos direitos humanos é uma das principais tarefas dos órgãos judiciários e de proteção dos direitos humanos, em nível nacional, regional e internacional. Em numerosos casos, A CourEDH protegeu, por exemplo, o núcleo duro dos direitos civis e políticos, mesmo quando isso implicava em medidas positivas e despesas elevadas para os poderes políticos.⁸⁰

O Comitê de Direitos Humanos fez o mesmo em vários casos nos quais ele protegeu o núcleo duro do direito das pessoas detidas de serem tratadas com humanidade e dignidade (artigo 10, parágrafo 1, do PIDCP) e seu direito de não serem submetidas a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes (artigo 7 do PIDCP).⁸¹ Em vários desses casos, ele considerou que os Estados deviam respeitar o conjunto de regras mínimas para o tratamento dos detidos⁸², que previam em particular uma alimentação adequada para cada detido, quaisquer que fossem os recursos disponíveis do Estado.⁸³ Segundo o Comitê de direitos humanos:

Deve-se notar que essas são exigências mínimas que, no entender do Comitê, deveriam ser sempre observadas, mesmo que considerações econômicas ou orçamentárias possam tornar essas obrigações difíceis de respeitar.⁸⁴

Em dois casos – o caso *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*⁸⁵ na Argentina e o caso *Abel Antonio Jaramillo*⁸⁶ na Colômbia – a Corte Suprema da Argentina

79 SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005.

80 Por exemplo, CourEDH, *Airey c. Irlande*, 1979.

81 Por exemplo, Comitê de Direitos Humanos, *Lantsova c. Fédération de Russie*, 2002; Comitê dos Direitos Humanos, *Evans c. Trinité-et-Tobago*, 2003; Comitê dos Direitos Humanos, *Karimov et consorts c. Tadjikistan*, 2007.

82 *L'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* foi adotado pelo Congresso das Nações Unidas para a prevenção do crime e o tratamento dos delinquentes, em 1955, e depois aprovado pelo ECOSOC.

83 Por exemplo, Comitê dos Direitos Humanos, *Mukong v. Cameroon*, 1994, par. 9.3. Ler também Comitê dos Direitos Humanos, *Observation générale 21. Article 10* (10 avril 1992), par. 4.

84 Comitê de Direitos Humanos, *Mukong v. Cameroon*, 1994, par. 9.3.

85 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007.

86 Colômbia, Corte Constitucional, Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros, Sentencia T-025/2004.

e a Corte constitucional da Colômbia seguiram o mesmo raciocínio para proteger o direito fundamental de estar ao abrigo da fome.

No caso *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, a Corte Suprema argentina forçou o governo nacional e o governo da Província do Chaco a tomar medidas de urgência para garantir o acesso à alimentação e à água potável das comunidades indígenas que vivem na Província.⁸⁷ Onze pessoas já tinham morrido das consequências das condições de vida deploráveis em que viviam e havia, portanto, urgência. Em uma passagem muito clara, a Corte justificou-se por ordenar medidas positivas aos poderes políticos, ao invocar a gravidade da situação e seu papel de guardião da Constituição e dos direitos fundamentais que nela estão consagrados. Para a Corte:

[L]a gravedad y urgencia de los hechos que se denuncian exigen de esta Corte el ejercicio del control encomendado a la justicia sobre las actividades de los otros poderes del Estado y, en ese marco, la adopción de las medidas conducentes que, sin menoscabar las atribuciones de estos últimos, tienda a sostener la observancia de la Constitución Nacional. (...) *No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar derechos, a suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados.*⁸⁸

No caso *Abel Antonio Jaramillo*, a Corte constitucional da Colômbia concluiu que a situação em que viviam milhares de famílias deslocadas correspondia a um *estado de coisas inconstitucional*. Essas famílias viviam em condições difíceis, sem auxílio alimentar do Estado, apesar dos pedidos repetidos às autoridades encarregadas das pessoas deslocadas. Essas autoridades respondiam que não podiam ajudá-las, pois os recursos que lhes haviam sido alocados pelo Estado não eram suficientes.⁸⁹

A Corte constitucional baseou-se nos direitos reconhecidos na Constituição, interpretados à luz do PIDESC e das observações gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para concluir que as condições de extrema vulnerabilidade da população deslocada, e a omissão permanente de uma proteção efetiva das diversas autoridades responsáveis pela sua proteção, constituíam, entre outros, uma violação do direito à alimentação.⁹⁰ Para a Corte, entre os direitos fundamentais que o Estado tem a obrigação de garantir em quaisquer circunstâncias está o núcleo duro do direito à alimentação, definido como o direito a um mínimo de subsistência.⁹¹

87 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, par. 3.III.

88 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, par. 3. Nous soulignons.

89 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.2.1.

90 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.5-6, 12.

91 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.5-6, 12.

A Corte exigiu que as autoridades elaborassem um plano em dois meses e que alocassem os recursos necessários em favor dos programas de apoio às pessoas deslocadas em um prazo de um ano, garantindo ao mesmo tempo o núcleo duro dos direitos fundamentais para cada pessoa deslocada, inclusive pela distribuição de um auxílio alimentar, até que elas conseguissem prover suas necessidades pelos seus próprios meios.⁹²

2.5.2. O CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS DECIDIDAS PELOS PODERES POLÍTICOS

Quando as próprias autoridades políticas decidirem medidas para fazer cumprir o direito à alimentação, e não respeitarem seus compromissos, será mais fácil para os órgãos judiciais ou quase-judiciais exigir que essas medidas sejam implementadas. A intervenção das autoridades judiciais não deixará de ser por isso menos essencial, uma vez que ela transformará essas medidas em direitos justiciáveis para os beneficiários.⁹³

Esse raciocínio foi seguido por várias jurisdições nacionais para controlar a realização de diversos direitos econômicos, sociais e culturais.⁹⁴ No caso *People's Union for Civil Liberties*⁹⁵, a Corte Suprema da Índia seguiu um raciocínio similar para proteger o direito à alimentação de várias comunidades atingidas pela fome no Estado do Rajastão. Essas comunidades viviam a alguns quilômetros de estoques de alimento disponível e programas governamentais previam que elas deviam ter acesso a eles, mas esses estoques, não utilizados, estavam sendo comidos por ratos.

Em resposta à petição enviada pela ONG *People's Union for Civil Liberties*, a Corte Suprema proferiu várias dezenas de decisões provisórias desde 2001, nas quais exige que os governos dos Estados da Índia implementem os programas de distribuição de alimentação que foram elaborados pelo governo nacional.⁹⁶ Em uma de suas primeiras decisões, a Corte Suprema apresentou seu raciocínio assim:

The anxiety of the Court is to see that the poor and the destitute and the weaker sections of the society do not suffer from hunger and starvation. The prevention of the same is one of the prime responsibilities of the Government – whether Central or the State. How this is to be ensured would be a matter of policy which is best left to the government. All that the Court has to be satisfied and which it may have to ensure is that the food-grains which are overflowing in the storage receptacles (...) should not be wasted by dumping into the sea or eaten by the rats. *Mere schemes without any implementation are of no use. What is important is that the food must reach the hungry.*⁹⁷

92 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.9.

93 ABRAMOVICH, V, "Fostering Dialogue: the Role of the Judiciary and Litigation", in SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005, p. 169.

94 Argentina, Poder Judicial de la Nación, *Viceconte, Mariela Cecilia c/ Estado Nacional – M° de Salud y Acción Social- s/ amparo ley 16. 986*, 1998. Pour des exemples en Afrique du sud, lire BRAND, D, "Socio-Economic Rights and Courts in South Africa: Justiciability on a Sliding Scale" in COOMANS, F, 2004, pp. 209-211.

95 Índia, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, 2001.

96 Todas suas decisões estão disponíveis em www.righttofoodindia.org.

97 Índia, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, 2001. Nous soulignons.

Em suas decisões seguintes, a Corte Suprema ordenou aos governos que identificassem as pessoas com direito a rações alimentares em virtude dos diversos programas de assistência existentes, e ordenou a implementação concreta desses programas, transformando os beneficiários em titulares de direitos justiciáveis.⁹⁸

2.5.3. O CONTROLE DO CARÁTER APROPRIADO/RAZOÁVEL DAS MEDIDAS TOMADAS PELOS PODERES POLÍTICOS

A possibilidade de controlar o caráter apropriado/razoável das medidas tomadas pelos poderes políticos para fazer cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais está bem estabelecida na jurisprudência, em particular na África do Sul.⁹⁹ A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (denominada a seguir *CourIADH*) e da Corte Suprema indiana demonstra que esse controle é também possível para proteger o direito à alimentação.

No caso *Sanhoyamaxa v. Paraguay*¹⁰⁰, a Corte IADH teve de determinar se o governo do Paraguai havia tomado todas as medidas que ele podia razoavelmente tomar para melhorar as condições de vida nas quais viviam os membros da comunidade *Sanhoyamaxa*. Essas pessoas viviam em condições deploráveis, com um acesso difícil à alimentação, e recebiam apenas uma ajuda alimentar irregular e insuficiente do Estado.¹⁰¹ 31 membros da comunidade haviam falecido em decorrência de doenças entre 1991 e 2003. As condições nas quais essas pessoas viviam devia-se principalmente à ausência de reconhecimento de seus direitos sobre suas terras ancestrais e ao fato de que elas haviam, conseqüentemente, perdido o acesso a seus meios tradicionais de subsistência.¹⁰²

Todas as partes reconheciam as condições de vida nas quais viviam os membros dessa comunidade, mas o Estado negava qualquer responsabilidade.¹⁰³ Para determinar essa responsabilidade, a Corte IADH fez o seguinte raciocínio:

It is clear for the Court that a State cannot be responsible for all situations in which the right to life is at risk. Taking into account the difficulties involved in the planning and adoption of public policies and the operative choices that have to be made in view of the priorities and the resources available, the positive obligations of the State must be interpreted so that an impossible or disproportionate burden is not imposed upon the authorities. In order for this positive obligation to arise, it must be determined that at the moment of the occurrence of the events, the authorities knew or should have known about the existence of a situation posing an immediate and certain risk to the life of an individual or of a group of individuals, and that the necessary

98 Em 25 de setembro de 2008, a Corte Suprema do Nepal seguiu um raciocínio similar, reconhecendo pela primeira vez a justiciabilidade do direito à alimentação, http://www.fao.org/righttofood/news22_en.htm.

99 LIEBENBERG, S, “Enforcing Positive Socio-Economic Rights Claims: The South African Model of Reasonableness Review” in SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005, pp. 73-88.

100 *CourIADH, Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006.

101 *CourIADH, Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 3, 145.

102 *CourIADH, Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 145.

103 *CourIADH, Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 149.

measures were not adopted within the scope of their authority which could be reasonably expected to prevent or avoid such risk.¹⁰⁴

A Corte IADH concluiu que o governo do Paraguai não havia tomado todas as medidas que poderia razoavelmente ter tomado para garantir o direito à vida e o direito à alimentação dos membros dessa comunidade. Para corrigir a violação, ela indicou diversas medidas que o governo devia tomar, inclusive uma compensação para as vítimas, o reconhecimento de seus direitos sobre suas terras ancestrais, a criação de um fundo de desenvolvimento para a comunidade e a distribuição de alimentação adequada até que eles voltem a ter um acesso completo a suas terras.¹⁰⁵

A Corte Suprema da Índia seguiu um raciocínio similar no caso *People's Union for Civil Liberties*, na qual ela ordenou a modificação de pelo menos dois programas elaborados pelos poderes políticos, que não atendiam de forma razoável “as necessidades” dos mais vulneráveis. Ela ordenou em particular que o programa das refeições escolares para as crianças garantisse uma refeição quente a todas as crianças matriculadas na escola pública, em vez de uma refeição fria.¹⁰⁶ E ela exigiu que as populações tribais, que estão entre as mais vulneráveis na Índia, fossem incluídas em um programa de assistência alimentar, o que não estava previsto pelo governo.¹⁰⁷

A jurisprudência apresentada nessa primeira parte demonstra que a violação do conjunto das obrigações dos Estados correlativas ao direito à alimentação deve ser considerada como sendo justificável. Ela demonstra igualmente que milhares de vítimas de violações do direito à alimentação tiveram acesso à justiça diante da Corte Suprema da Índia, a Corte Constitucional de Colômbia, a Corte Suprema da Argentina, uma Corte constitucional Sul-Africana, o Tribunal Federal Suíço, a ComADHP, a CorteIADH e o Comitê de Direitos Humanos. Em si, ela não responde, porém, a duas perguntas essenciais: Por que e como esse acesso à justiça foi possível? E qual foi o impacto dessa jurisprudência sobre a realização concreta do direito à alimentação? São essas duas perguntas que nos interessam na segunda parte deste documento.

104 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 155.

105 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 204-248.

106 India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties V.s. Union of India & Ors*, 2001.

107 India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties V.s. Union of India & Ors*, Order of 2 May 2003.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Parte II. Direito à alimentação e acesso à justiça: realidade empírica

O acesso à justiça torna a proteção dos direitos humanos mais eficaz e mais concreta. Ao obrigar os responsáveis a prestar contas e ao permitir que as vítimas reivindicuem seus direitos, ele põe em evidência o que foi identificado como sendo o principal obstáculo à realização do direito à alimentação e à luta contra a fome: a falta de vontade política.¹⁰⁸

Para parafrasear E. Roosevelt, o acesso à justiça permite ainda que os direitos humanos tenham um sentido « *nos menores lugares, perto de casa* ».¹⁰⁹ Na Índia, por exemplo, foi a queixa depositada em 2001 pela organização de proteção dos direitos humanos *The People's Union for Civil Liberties* que deu origem a uma série de decisões da Corte Suprema Indiana obrigando os governos dos Estados Indianos a realizar concretamente o direito à alimentação de milhões de pessoas entre as mais carentes, identificando-as e distribuindo-lhes alimentação.¹¹⁰

Partindo dessa constatação, as diretrizes sobre o direito à alimentação prevêem diversas medidas que os Estados podem tomar para garantir o acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação. Os Estados são convidados a consagrar o direito à alimentação no seu direito interno, inclusive em sua Constituição, e a prever vias de recurso adequadas, eficazes e rápida em caso de violação, em particular para os grupos vulneráveis.¹¹¹ Os Estados devem igualmente auxiliar os indivíduos e os grupos a desfrutarem de uma assistência jurídica para fazerem valer seu direito, devem proteger os defensores dos direitos humanos, inclusive do direito à alimentação, e devem informar o grande público de todos os direitos e recursos disponíveis aos quais ele pode pretender.¹¹² Finalmente, as diretrizes estabelecem que as instituições nacionais de direitos humanos possuem um papel central no desempenho da promoção do acesso à justiça.¹¹³

108 FAO, Comitê de Segurança Alimentar Mundial, *Promouvoir la volonté politique de lutter contre la faim*, 2001, Doc.FAO CFS:2001/Inf.6.

109 Eleanor Roosevelt foi Presidente da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1946 a 1952, ou seja, em particular durante a elaboração da DUDH. Segundo ela, o objetivo da proteção dos direitos humanos é que eles tenham um sentido « *in small places, close to home* ». Lire ROBINSON, M, 2003, p.1.

110 India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, Writ Petition (Civil) No. 196/2001.

111 Diretrizes 7.1 et 7.2 sobre o direito à alimentação.

112 Diretrizes 1.5 et 7.3 sobre o direito à alimentação.

113 Diretrizes 18 sobre o direito à alimentação.

Em todos os sistemas jurídicos nos quais o acesso à justiça é possível em caso de violação do direito à alimentação – na Índia, na África do Sul, na Argentina, na Colômbia, na Suíça, nos continentes africano e americano e em nível internacional – o direito à alimentação foi consagrado, vias de recurso estão disponíveis e foram utilizadas pelas vítimas, e os órgãos judiciais ou quase-judiciais reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação. Nessa segunda parte, descrevemos a realização dessas três condições em diversos sistemas jurídicos em nível internacional, regional e nacional. Isso nos permitirá identificar as lacunas que precisam ser preenchidas nos outros sistemas jurídicos e poderemos formular recomendações práticas para melhorar esse acesso à justiça através do mundo e para os diferentes tipos de vítimas.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

3. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível internacional

Sessenta anos após a adoção da DUDH, e após cinco anos de árduas negociações, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou finalmente um Protocolo facultativo relativo ao PIDESC. Essa adoção representa um avanço da maior importância para o reconhecimento da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Para L. Arbour, isso põe um fim à idéia segundo a qual o acesso à justiça não é pertinente para a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais.¹¹⁴

Nessa seção, além de apresentar o potencial que representa a adoção do protocolo facultativo para as vítimas de violação do direito à alimentação, descreveremos o acesso à justiça que é desde já possível em nível internacional. Começaremos por apresentar a consagração do direito à alimentação nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (1). Descreveremos em seguida as vias de recurso disponíveis para invocar o direito à alimentação diante de um órgão judiciário ou quase-judiciário em nível internacional (2). E analisaremos finalmente a jurisprudência dos órgãos de controle que reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação (3).

3.1. A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM NÍVEL INTERNACIONAL

Como vimos na primeira parte, o direito à alimentação está claramente consagrado no direito internacional, no artigo 25 de la DUDH e no artigo 11 do PIDESC. Além desses dois instrumentos, vários outros tratados internacionais completam a proteção do direito à alimentação.

O PIDCP consagra vários direitos que oferecem uma proteção complementar do direito à alimentação, como o direito à vida (artigo 6), o direito de não ser submetido à tortura ou a tratamentos desumanos e degradantes (artigo 7), o direito das pessoas detidas de serem tratadas com humanidade e dignidade (artigo 10, parágrafo 1), o direito das minorias à sua própria cultura (artigo 27) e o direito à não-discriminação (artigo 26). O mesmo acontece com Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, que consagra o direito a uma remuneração equitável e satisfatória (artigo 5, e, i), o direito à segurança social e aos serviços sociais (artigo 5, e, iv) e o direito à propriedade de qualquer pessoa, tanto isoladamente como em associação (artigo 5, d, v),

que foram interpretados como implicando a obrigação para os Estados de lutar contra a discriminação – *de jure* e *de facto* – no acesso à alimentação e no acesso aos recursos produtivos, em particular à terra, das pessoas e grupos vulneráveis, em particular as populações autóctones.¹¹⁵

Dois artigos da Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação em relação às mulheres (denominada a seguir CEDAW) são particularmente importantes para a proteção do direito à alimentação: o artigo 12 que protege ao mesmo tempo o direito das mães e o direito dos lactentes à alimentação, e o artigo 14 que protege os direitos das mulheres que vivem na zona rural contra a discriminação no acesso aos recursos produtivos, em particular à terra, aos programas de segurança social.

Finalmente, a Convenção relativa aos direitos da criança confere um lugar importante à proteção do direito à alimentação, justificado pelo fato de que a malnutrição é a primeira causa de mortalidade infantil no mundo. O direito à alimentação das crianças está protegido explicitamente em dois artigos da Convenção: o artigo 24, que consagra o direito à saúde, e o artigo 27, que reconhece o direito a um nível de vida suficiente.

3.2. AS VIAS DE RECURSO DISPONÍVEIS EM NÍVEL INTERNACIONAL

Existem duas vias principais de recursos que permitem invocar o direito à alimentação em nível internacional: as queixas individuais e coletivas, diante dos órgãos de tratados (1) e as queixas entre Estados, diante da CIJ (2).

3.2.1. AS QUEIXAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS DIANTE DOS ÓRGÃOS DE TRATADOS

Cada tratado de proteção dos direitos humanos prevê a criação de um órgão de controle, composto de especialistas independentes. Seus órgãos fiscalizam as medidas tomadas pelos Estados para fazer cumprir os direitos protegidos, examinando os relatórios periódicos dos Estados. Além disso, certos órgãos podem receber queixas individuais ou coletivas em caso de violação dos direitos consagrados, beneficiando então de uma competência quase-judiciária.¹¹⁶

Entre os tratados que apresentamos, três beneficiam de um processo quase-judiciário: o PIDCP, em virtude do Protocolo facultativo referente ao PIDCP, a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, em virtude do artigo 14 da Convenção, e a CEDAW, em virtude do Protocolo facultativo referente a essa Convenção. Esses três processos prevêem certas condições para a admissibilidade, sendo a principal delas que o autor tenha esgotado as vias de recurso internas, ou seja, que ele tenha tentado ter acesso à justiça em nível nacional. Se essas condições forem respeitadas, um processo contraditório é instaurado, no fim do qual o órgão de controle pode concluir pela violação do direito à alimentação e fazer suas constatações ao Estado Parte.

115 CERD, *Recomendação geral 23. Povos autóctones (18 de agosto de 1997)*, reproduzida in AG, *Relatório do Comitê para a eliminação da discriminação racial*, Doc.N.U. A/52/18, Anexo V.

116 Ler VANDENHOLE, W, 2004.

Em um futuro próximo, será também possível apresentar queixas – individual, coletiva ou em nome das vítimas – em caso de violação do direito à alimentação diante do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em virtude do protocolo facultativo referente ao PIDESC.¹¹⁷ Nenhum protocolo facultativo que crie um mecanismo de queixas foi elaborado para Convenção relativa aos direitos da criança. Não é, portanto, possível ter acesso à justiça diante do Comitê de Direitos da Criança.

3.2.2. AS QUEIXAS ENTRE ESTADOS DIANTE DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

A Corte Internacional de Justiça (denominada a seguir CIJ) é o órgão judiciário principal das Nações Unidas. Todos os Estados membros da ONU são automaticamente partes de seu Estatuto, mas a CIJ não tem jurisdição obrigatória, ou seja, ela não tem competência para julgar um Estado que não a aceitou.¹¹⁸ A CIJ tem duas funções principais: contenciosa e consultiva. Em matéria contenciosa, a CIJ só pode ser acionada pelo Estados. Os indivíduos só podem, portanto, ter acesso à justiça diante da CIJ através de seu Estado.

O artigo 38 do Estatuto da CIJ lista as fontes do direito internacional que a CIJ deve aplicar. Entre essas fontes estão os tratados ratificados pelos Estados. Potencialmente, *todos os tratados que consagram o direito à alimentação e aos quais dois Estados em litígio são partes, desde que esses Estados tenham reconhecido a competência da jurisdição da CIJ, podem, portanto, ser invocados diante CIJ em caso de violação do direito à alimentação.*

Em sua função consultiva, a CIJ pode ser acionada pela Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança da ONU, que podem lhe solicitar um parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica, e pelos órgãos e instituições especializadas das Nações Unidas, que podem lhe solicitar um parecer sobre qualquer questão jurídica que se apresente no âmbito de suas atividades.¹¹⁹

3.3. A JURISPRUDÊNCIA EXISTENTE EM NÍVEL INTERNACIONAL: ESTUDO DE CASO

A jurisprudência existente sobre o direito à alimentação é extremamente reduzida em nível internacional. Há duas razões para isso. Em primeiro lugar, as vítimas de violação do direito à alimentação nunca utilizaram as vias de recurso diante o Comitê para a eliminação da discriminação em relação às mulheres e diante do Comitê para a eliminação da discriminação racial. Embora essas vias de recurso estejam disponíveis, a ausência de interesses das organizações de proteção dos direitos humanos e a ausência de informação para as vítimas fazem que esses órgãos não tenham tido nunca a ocasião de proteger o direito à alimentação.¹²⁰ Em segundo lugar, os órgãos de tratados que

117 Como vimos, esse Protocolo facultativo foi adotado pela Assembleia de 10 de dezembro de 2008, mas só entrará em vigor depois de ser ratificado por dez Estados Partes do PIDESC.

118 Artigo 36 e 37 do Estatuto da CIJ.

119 Artigo 96 da Carta das Nações Unidas e artigos 65-68 do Estatuto da CIJ.

120 Para uma leitura crítica dessa situação, ler VAN BOVEN, 2001.

afirmaram mais claramente a justiciabilidade do direito à alimentação – o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comitê de Direitos da Criança¹²¹ – não têm por ora competência judiciária ou quase-judiciária; nenhum acesso à justiça é, portanto, possível diante desses dois órgãos em caso de violação do direito à alimentação.

Em um futuro próximo, as vítimas de violação do direito à alimentação poderiam ter acesso à justiça perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Se esse Comitê reconhecesse então a justiciabilidade do direito à alimentação em termos semelhantes aos que desenvolvemos na primeira parte, ou seja, a justiciabilidade da totalidade das violações do direito à alimentação, sua contribuição à proteção concreta desse direito poderia então ser impressionante.¹²² O fato de que o futuro procedimento permita queixas individuais, coletivas e em nome das vítimas oferece igualmente possibilidades importantes para as organizações que desejam apoiar as vítimas em suas reivindicações.¹²³

Enquanto isso não ocorre, para determinar em que medida as vítimas de violações do direito à alimentação já tiveram acesso à justiça em nível internacional, devemos descrever a jurisprudência do Comitê de direitos humanos e da CIJ.

3.3.1. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS PESSOAS DETIDAS E DAS POPULAÇÕES AUTÓCTONES PELO COMITÊ DOS DIREITOS HUMANOS

O Comitê de Direitos Humanos proferiu constatações em mais de 450 casos.¹²⁴ Em alguns desses casos, indivíduos ou grupos invocaram a violação de direitos civis e políticos para proteger o direito à alimentação.

Em vários casos, pessoas detidas ou seus parentes invocaram, por exemplo, o direito de serem tratados com humanidade e dignidade e o direito de não serem submetidos a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes para proteger o direito à alimentação. No caso *Mukong c. Cameroon*¹²⁵, o Comitê de Direitos Humanos concluiu que as condições de detenção do Sr. Mukong, que não havia recebido alimentação durante vários dias, representavam um tratamento cruel, desumano e degradante. No caso, *Lantsova c. Fédération de Russie*, o Comitê de direitos humanos determinou que as condições de detenção do Sr. Lantsov, que morreu em um centro de detenção superlotado, sem acesso a uma alimentação adequada nem aos serviços de saúde, violentavam seu direito de ser tratado com humanidade e dignidade.¹²⁶ Nos dois casos, apesar dos custos que isso podia

121 Comitê, *Observação geral 12, par. 32*; *Comitê de Direitos da Criança, Medidas de aplicação gerais da Convenção relativa aos direitos da criança* (art. 4, 42 e 44, par. 6) (27 de novembro de 2003), Doc.N.U. CRC/GC/2003/5, par. 6.

122 Esse deveria ser o caso, uma vez que durante as negociações do Protocolo facultativo relativo ao PIDESC, ficou evidente que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deveria, para orientar sua interpretação dos direitos enunciados no PIDESC, utilizar a jurisprudência dos órgãos de proteção dos direitos humanos em nível nacional e regional, procedimento que adotamos na primeira parte. Comissão, Doc.N.U. E/CN.4/2004/44, par. 36.

123 Sobre os aspectos práticos desse Protocolo, ler GOLAY, C, 2008.

124 VANDENHOLE, W, 2004, p. 195.

125 Comitê de Direitos Humanos, *Mukong c. Cameroon*, 1994.

126 Comitê de Direitos Humanos, *Lantsova c. Fédération de Russie*, 2002, par. 9.1.

implicar, o Comitê concluiu que o Estado devia pagar uma compensação e garantir que violações semelhantes não se reproduziriam mais.¹²⁷

A jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos compreende ainda vários casos nos quais comunidades indígenas recorreram ao Comitê invocando o direito das minorias à sua própria cultura para proteger seu direito à alimentação. No caso *Länsman e al. v. Finland*, o Comitê de Direitos Humanos concluiu que as atividades mineiras, se forem empreendidas sem consulta às populações indígenas e se destruírem seu modo de vida ou seus meios de subsistência, constituem uma violação desse direito consagrado no artigo 27 do PIDCP.¹²⁸

Apesar de sua interpretação progressista do direito à vida, como implicando a obrigação para os Estados de lutar contra a mortalidade infantil, e em particular de eliminar a malnutrição¹²⁹, o Comitê de Direitos Humanos nunca recebeu nenhuma queixa denunciando a violação dessa dimensão do direito à vida. O fato de que o Comitê de direitos humanos tenha concluído que o direito à não-discriminação e a uma proteção igual da lei aplica-se também às leis que visam à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais oferece igualmente um potencial considerável, e no momento não utilizado, para proteger o direito à alimentação.

3.3.2. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DA POPULAÇÃO PALESTINA PELA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

A CIJ foi acionada por violações do direito à alimentação em pelo menos dois casos contenciosos. No caso *République démocratique du Congo c. Rwanda*, a República Democrática do Congo invocou o PIDESC, a CEDAW e a Convenção relativa aos direitos da criança com o argumento de que eles haviam sido violentados em decorrência das ações praticadas pelo exército de Ruanda em seu território, que compreendiam em particular a pilhagem dos bens da população civil.¹³⁰ Em seu acórdão de 3 de fevereiro de 2006, a concluiu, porém, que ela não era competente.¹³¹ No caso bem recente *Equateur c. Colombie*, O Equador invoca o PIDESC para denunciar as violações dos direitos humanos resultantes das pulverizações aéreas de herbicidas pela Colômbia sobre o território do Equador, que compreendem em particular os danos causados aos meios de subsistência da população.¹³² É perfeitamente possível que o PIDESC desempenhe um papel importante nas deliberações que vão ocorrer diante da CIJ.

Em 2004, a CIJ deu um aviso consultivo sobre as consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado, em resposta a uma pergunta apresentada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na qual ela concluiu pela violação do direito

127 Comitê de Direitos Humanos, *Mukong v. Cameroon*, 1994, par. 11; Comitê de Direitos Humanos, *Lantsova c. Fédération de Russie*, 2002, par. 11.

128 Comitê de Direitos Humanos, *Länsman et al. v. Finland*, 1994, par. 9.5.

129 Comitê de Direitos Humanos, *Observation générale 6, Le droit à la vie (Article 6)* (30 avril 1982), Doc.N.U. HRI/GEN/1/Rev.4, pp. 97-98, par. 5.

130 CIJ, *Atividades Armadas no território do Congo (República Democrática do Congo/Ruanda)*, 2002.

131 CIJ, *Atividades Armadas no território do Congo (República Democrática do Congo/Ruanda)*, 2006.

132 CIJ, *Pulverizações aéreas de herbicidas (Equador c. Colômbia)*, 2008, par. 38.

à alimentação.¹³³ A CIJ começou por apontar que o PIDESC e a Convenção relativa aos direitos da criança continham várias disposições pertinentes para o caso, em particular sobre « o direito a um nível de vida suficiente, inclusive o alimento, o vestuário e a habitação e o direito «de estar ao abrigo da fome» (art. 11) ».¹³⁴ Ela descreve em seguida as consequências da edificação do muro sobre o gozo desses direitos, atribuindo um lugar importante às violações do direito à alimentação.

A Corte concluiu que a construção do muro e o regime que lhe estava associado restringiam o exercício de vários direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais o direito a um nível de vida suficiente.¹³⁵ Pela primeira vez, ela concluiu pela violação do direito à alimentação, e portanto, pela sua justiciabilidade. A CIJ estabeleceu em seguida que para que Israel pusesse um fim à violação de suas obrigações, era preciso cessar imediatamente a edificação do muro e dismantelar as extensões do muro construídas no território palestino ocupado.¹³⁶ Era também preciso *reparar todos os danos causados a todas as pessoas físicas e jurídicas afetadas*, em particular *restituindo as terras, os pomares e os olivais, ou indenizando as vítimas se a restituição for impossível*.¹³⁷ Finalmente para a Corte, considerando a importância dos direitos violentados, todos os Estados possuem certas obrigações, em particular de não reconhecer a situação ilícita e de não dar assistência à sua manutenção.¹³⁸

Esse parecer consultivo foi seguido de poucos efeitos. Mas o fato da CIJ ter reconhecido o direito à alimentação às vítimas palestinas e seu direito à reparação representa, de qualquer maneira, um avanço importante no direito internacional.¹³⁹

133 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004.

134 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004, par. 130.

135 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004, par. 134.

136 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004, par. 150-151.

137 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004, par. 152-153.

138 CIJ, *Consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado*, 2004, par. 159.

139 Como notou M. Scheinin: “The World Court – which is not known for any activist role in referring to ESC rights or even human rights in general – found the ICESCR applicable in relation to Israel’s conduct in the Palestinian territories, referred specifically to a number of substantive ESC provisions in the ICESCR, and did not hesitate to pronounce that Israel was in breach of those provisions, notably the right to work, the right to health, the right to education and the right to an adequate standard of living. Hence, it was acknowledged by the most authoritative judicial body in international law that the ICESCR, and in particular the rights just mentioned, as enshrined in that Covenant, are justiciable on the level of international law”. SCHEININ, M, “Justiciability and the Interdependence of Human Rights” in SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005, p. 25.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

4. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível regional

Existem três principais sistemas de proteção dos direitos humanos em nível regional – os sistemas africano, americano e europeu. Esses três sistemas têm por característica comum permitir apenas um acesso à justiça indireto às vítimas de violações do direito à alimentação, através da proteção do direito à vida, do direito à propriedade ou do direito à saúde. Nos continentes africano e americano, isso não impediu o desenvolvimento de uma jurisprudência considerável que permitiu a milhares de vítimas de violação do direito à alimentação terem acesso à justiça.

Para explicar esse acesso à justiça, apresentaremos sucessivamente a *consagração do direito* à alimentação em nível regional (1), *as vias de recurso disponíveis* em nível regional (2) e a *jurisprudência* dos órgãos regionais que reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação (3).

4.1. A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM NÍVEL REGIONAL

O direito à alimentação foi consagrado de modo diferente nos sistemas jurídicos africano, americano e europeu, que apresentaremos sucessivamente. Ele é reconhecido, direta ou indiretamente, por três instrumentos no continente africano: a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (denominada a seguir CADHP), a Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança e o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos direitos das mulheres.

A CADHP não reconhece explicitamente o direito à alimentação, mas vários direitos interdependentes como o direito de toda pessoa à saúde e o direito de todos os povos a um meio ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento. Ela consagra igualmente o direito de todos os povos à livre disposição de suas riquezas e de seus recursos naturais. A CADHP prevê igualmente que a ComADHP, que controla o respeito à CADHP, deve se inspirar na DUDH e em todos os tratados relativos aos direitos humanos ratificados pelos Estados africanos, o que inclui todos os tratados internacionais que consagram o direito à alimentação, e em particular o PIDESC.

A Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança prevê, de modo muito explícito, que os Estados devem « [a]sssegurar o fornecimento de uma alimentação adequada e de água potável » e « [l]utar contra a doença e a malnutrição no âmbito dos cuidados de saúde primária » (artigo 14). O Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos direitos das mulheres protege por sua vez o direito à alimentação das mulheres e seu acesso aos

recursos e meios de produção para realizar esse direito. Ele consagra também o direito à saúde, que compreende o direito das mulheres à serviços nutricionais durante a gravidez e o período de amamentação, os direitos econômicos e à proteção social e o direito das mulheres à uma proteção especial em caso de perigo.

Existem também três principais instrumentos de proteção dos direitos humanos no continente americano: a DADDH, a Convenção Americana relativa aos Direitos Humanos (denominada a seguir CADH) e o Protocolo de San Salvador. O direito à alimentação é mencionado no artigo XI da Declaração, que protege o direito de toda pessoa à saúde e ao bem-estar. A CADH consagra direitos interdependentes do direito à alimentação, como o direito à vida, o direito ao reconhecimento da dignidade e o direito à propriedade privada, cujo e o gozo pode ser subordinado pela lei ao interesse social. A CADH reconhece igualmente o direito de toda criança à medidas de proteção por parte de sua família, da sociedade e do Estado. Finalmente, o Protocolo de San Salvador de 1988 é o único tratado regional que consagra explicitamente o direito de toda pessoa à alimentação. Seu artigo 12, prevê que:

1. Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.

Essa proteção geral do direito à alimentação é completada pela proteção do direito à alimentação das crianças e das pessoas idosas, nos artigos 15 e 17 do protocolo.

O direito à alimentação não é consagrado como tal em nível europeu, mas a Carta social europeia consagra vários direitos interdependentes, como o direito uma remuneração equitável, o direito à segurança social e o direito à assistência social e médica. A Carta social europeia consagra igualmente o direito à proteção contra a pobreza e a exclusão social. Finalmente, ela prevê uma proteção social especial para a família, para as crianças e os adolescentes e para as pessoas idosas.

4.2. AS VIAS DE RECURSO DISPONÍVEIS EM NÍVEL REGIONAL

Existem numerosas vias de recurso disponíveis para as vítimas de violação do direito à alimentação em nível regional. Depois de ter esgotado as vias de recurso internas, existem potencialmente várias vias de recurso quase-judiciárias, a ComADHP, o Comitê africano de especialistas sobre os direitos e o bem-estar da criança, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (denominada a seguir ComIADH) e o Comitê Europeu de Direitos Sociais, e duas vias de recurso judiciais, a CorteADHP e a CorteIADH. Descreveremos sucessivamente as vias de recurso disponíveis nos continentes africano, americano e europeu.

4.2.1. AS VIAS DE RECURSO DISPONÍVEIS NO CONTINENTE AFRICANO

A ComADHP tem por mandato promover e proteger os direitos humanos e dos povos no continente africano. No exercício de seu mandato, ela controla o respeito à CADHP e ao protocolo da CADHP relativo aos direitos da mulher na África, ao examinar o os relatórios que os Estados Partes devem lhe apresentar de dois em dois anos. Além disso,

ela examina as comunicações que podem lhe ser enviadas pelos Estados e as « *outras comunicações* », que compreendem as comunicações individuais e as comunicações enviadas por ONGs. Em caso violação de um dos direitos consagrados, ela pode encaminhar suas recomendações ao Estado. Outro órgão quase-judiciário foi criado em virtude da Carta Africana dos Direitos e Bem-estar da Criança, o Comitê africano de especialistas sobre os direitos e o bem-estar da criança. Desde 2002, esse Comitê é competente para examinar comunicações por parte de qualquer indivíduo, grupo ou ONG reconhecida pela OUA, por um Estado membro ou pela ONU.¹⁴⁰

Único órgão judiciário de proteção dos direitos humanos e dos povos na África, a CorteADHP nasceu da adoção, em 1998, do protocolo relativo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, estabelecendo a criação de uma Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Esse Protocolo entrou em vigor em 2004 e a Corte africana foi instalada desde então, mas não examinou ainda nenhuma queixa.

O potencial da CorteADHP é porém impressionante. A CorteADHP pode ser acionada pela ComADHP, os Estados e as organizações intergovernamentais africanas. Se o Estado acusado fez uma declaração de aceitação da competência da Corte para receber essas demandas, os indivíduos e as ONGs dotadas de um status de observador junto à ComADHP podem igualmente acionar a CorteADHP.¹⁴¹ Ela pode ser acionada em caso de violação dos direitos consagrados nos instrumentos africanos, mas também em qualquer outro tratado internacional.¹⁴² *Potencialmente, todas as violações do direito à alimentação podem portanto ser invocadas diante da corteADHP, que poderá proferir uma decisão vinculante e decidir as reparações adequadas.*

4.2.2. AS VIAS DE RECURSO DISPONÍVEIS NO CONTINENTE AMERICANO

A ComIADH foi criada em 1959, com um papel único, duplo, de controle do respeito aos direitos consagrados na CADH pelos Estados Parte, como *órgãos de tratados*, e de promoção dos direitos humanos em todos os Estados membros da OEA, como *órgão da OEA*, com base na CADH e na DADDH.¹⁴³ Em seu papel de órgão de tratado, a ComIADH pode receber petições relativas à uma violação da CADH por parte de « *[q]ualquer pessoa ou qualquer grupo de pessoas, qualquer entidade não governamental e legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização* ». ¹⁴⁴ Além dos indivíduos e dos grupos, as ONGs podem, portanto, também acionar a ComIADH com uma petição, em seu nome ou em nome de terceiros, para denunciar qualquer violação dos direitos consagrados. Em virtude do protocolo de San Salvador, o direito de organizar e filiar-se a sindicatos e o direito à educação são também invocáveis diante da ComIADH, mas não o direito à alimentação. As vítimas dessa violação deverão portanto basear suas petições sobre os direitos interdependentes consagrados na CADH.

140 Artigo 44 da Carta Africana dos Direitos e do Bem-Estar da Criança.

141 Artigo 5.3 do Protocolo à CADHP.

142 Artigo 8 do Protocolo à CADHP.

143 Ler SEPÚLVEDA, M, 2003, p. 50.

144 Artigo 44 da CADH.

Se a ComIADH considerar que uma petição é admissível, seu primeiro objetivo será levar o Estado e os requerentes a um acerto amigável. Se nenhuma solução amigável for encontrada, e se as recomendações da ComIADH não forem cumpridas, o caso poderá ser levado diante da corteIADH. A qualquer momento, a ComIADH pode determinar medidas cautelares para prevenir um risco irreparável para um indivíduo, e pode efetuar visitas in loco para averiguar a violação de um dos direitos consagrados.¹⁴⁵

O papel de órgão da OEA é também considerável, uma vez que ele prevê que a ComIADH pode receber petições alegando violações *dos direitos humanos reconhecidos na DADDH* cometidas pelos Estados *membros da OEA que não ratificaram a CADH*.¹⁴⁶ Isso representa uma possibilidade importante para a proteção do direito à alimentação uma vez que esse direito é proclamado em vários artigos da DADDH. Uma diferença importante persiste, entretanto, com o primeiro procedimento, uma vez que os casos baseados na DADDH não poderão ser levados diante da corteIADH se a ComIADH não conseguiu resolver a situação.¹⁴⁷

Como a CorteADHP, a CorteIADH é um órgão judiciário de proteção dos direitos humanos. Seus acórdãos são portanto definitivos e sem apelação. Mas diferentemente da CorteADHP, *a CorteIADH só pode ser acionada pela ComIADH ou por um Estado*.¹⁴⁸ Os requerentes não têm portanto esse poder. Em casos de extrema gravidade, para evitar danos irreparáveis, a CorteIADH pode ordenar medidas cautelares. Se a CorteIADH concluir pela violação de um direito consagrado na CADH, ela poderá ordenar *a reparação da violação e o pagamento de uma indenização justa à vítima*.

4.2.3. AS VIAS DE RECURSO DISPONÍVEIS EM NÍVEL EUROPEU

O Comitê Europeu de Direitos Sociais controla o respeito à Carta Social Europeia. Desde a entrada em vigor do protocolo adicional que prevê um sistema de reclamações coletivas em 1998, organizações sindicais nacionais e internacionais e ONGs credenciadas podem apresentar reclamações coletivas em caso de violação dos direitos consagrados. As condições de admissibilidade são menos rígidas que para os outros mecanismos de controle regionais, uma vez que os recorrentes não precisam esgotar as vias de recurso internas, mas o Comitê Europeu de Direitos Sociais possui competências mais reduzidas, e só pode enviar um relatório ao Comitê de Ministros do Conselho da Europa, que decidirá enviar ou não suas recomendações ao Estado envolvido.

4.3. A JURISPRUDÊNCIA EXISTENTE EM NÍVEL REGIONAL: ESTUDO DE CASO

Várias vias de recurso regionais disponíveis em caso de violação do direito à alimentação nunca foram utilizadas pelas vítimas. Trata-se em particular da CorteADHP, do Comitê de especialistas africanos sobre os direitos e o bem-estar da criança e do Comitê Europeu de Direitos Sociais. Se essa subutilização pode ser atribuída a um andamento lento no caso

145 Artigo 25, parágrafo 1, e artigo 40 do Regulamento da ComIADH.

146 Artigo 20 do Estatuto da ComIADH e artigo 49 do Regulamento da ComIADH.

147 Artigo 50 do Regulamento da ComIADH.

148 Artigo 61 da CADH.

da CorteADHP, ela só pode ser explicada por uma falta de informação ou de interesse no caso do Comitê africano de Especialistas e do Comitê Europeu.¹⁴⁹ As outras vias de recurso disponíveis em nível regional – a ComADHP, la ComIADH e a CorteIADH – deram origem a uma jurisprudência considerável sobre o direito à alimentação, que descreveremos nessa seção. No continente americano, essa jurisprudência teve um impacto positivo sobre a realização do direito à alimentação, em particular para as populações autóctones.

4.3.1. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS PESSOAS DETIDAS E DO POVO Ogoni PELA COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

A ComADHP concluiu pela violação dos direitos econômicos, sociais e culturais em numerosos casos. Em um caso pelo menos – o caso *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*¹⁵⁰, ela concluiu pela violação do direito à alimentação das pessoas detidas. Para a ComADHP: « *A privação da luz, do alimento em quantidade suficiente e de o acesso aos medicamentos e aos cuidados médicos é uma violação flagrante do artigo 5* ».¹⁵¹

Para a proteção do direito à alimentação, o caso mais importante na jurisprudência da ComADHP é entretanto o caso *Ogoni*. Esse caso nasceu do envio de uma comunicação por duas ONGs em 1996 – uma ONG nigeriana, *The Social and Economic Rights Action Center (SERAC)*, e uma ONG americana, *The Center for Economic and Social Rights* – para proteger, entre outros, o direito à alimentação do povo Ogoni contra as atividades de um consórcio constituído pela companhia petrolífera nacional e a companhia transnacional Shell.¹⁵² O governo da Nigeria é acusado de ter destruído e ameaçado as fontes alimentares do povo Ogoni. Ao participar da exploração irresponsável do petróleo, o governo era acusado de ter participado do envenenamento do solo e da água dos quais dependiam as comunidades Ogonis para a agricultura e a pesca. Ao atacar as aldeias, as forças de segurança nigerianas eram acusadas de ter semeado o terror e destruído as colheitas, criando um clima de insegurança que tornava impossível o retorno dos habitantes dessas aldeias aos campos e para junto de seus animais de criação, o que tinha provocado a malnutrição e a fome no seio de algumas comunidades Ogonis.

Em sua decisão, a ComADHP começou por reconhecer que a CADHP protegia o direito à alimentação. Para a ComADHP:

A comunicação sustenta que o direito ao alimento está implícito na Carta africana, nas disposições que garantem o direito à vida (artigo 4), o direito à saúde (artigo 16) e o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural

149 O Comitê Europeu de Direitos Sociais produziu um relatório em mais de aproximadamente vinte reclamações coletivas. Várias dessas reclamações diziam respeito, por exemplo, ao direito à habitação ou o direito à saúde, mas nenhuma se referia ao direito à alimentação.

150 ComADHP, *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, 1999.

151 ComADHP, *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, 1999, par. 27. O artigo 5 da CADHP prevê que: « *Todo indivíduo tem direito ao respeito da dignidade inerente à pessoa humana e ao reconhecimento de sua personalidade jurídica. Todas as formas de exploração e de aviltamento do homem, em particular a escravidão, o tráfico de pessoas, a tortura física ou moral, e as penas ou os tratamentos cruéis desumanos ou degradantes são proibidos* ».

152 A comunicação original está disponível no site <http://cesr.org/filestore2/download/578/nigeriapetition.pdf>.

(artigo 22). Ao violar esses direitos, o governo nigeriano despreza, não apenas os direitos protegidos explicitamente, mas também o direito à alimentação garantido implicitamente.¹⁵³

A ComADHP lembrou em seguida que as obrigações de respeitar, de proteger e de fazer cumprir se aplicavam universalmente a todos os direitos.¹⁵⁴ E ela concluiu que nesse caso o governo da Nigéria havia violado suas obrigações de *respeitar* e de *proteger* o direito à alimentação do povo Ogoni, inclusive contra a atividade das petroleiras, nacionais e transnacionais.¹⁵⁵ Para reparar a violação do direito à alimentação do povo Ogoni, a ComADHP exortou o governo da Nigéria a tomar medidas, inclusive o pagamento de uma compensação e a limpeza das terras e dos rios poluídos ou danificados.¹⁵⁶ Ela também pediu que uma avaliação adequada do impacto social e ecológico das operações petrolíferas seja realizada para qualquer projeto futuro de exploração, e determinou que o governo devia fornecer informações sobre os riscos para a saúde e para o meio ambiente, e um acesso efetivo aos órgãos de regulação e de decisão pelas comunidades suscetíveis de serem afetadas pelas operações petrolíferas.¹⁵⁷

O raciocínio da ComADHP foi exemplar nesse caso. No entanto, vários anos após essa decisão, as condições de vida das comunidades Ogonis não melhoraram de modo significativo.¹⁵⁸

4.3.2. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS POPULAÇÕES AUTÓCTONES PELA COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A ComIADH profere uma centena de decisões por ano. Nessa jurisprudência muito rica, a maior parte das decisões diz respeito aos direitos civis e políticos e um grande número representa uma aceitação de um acerto amigável feito entre o Estado e as vítimas. Mas uma pequena parte diz respeito a petições que alegam a violação do direito à alimentação consagrado no artigo XI da DADDH ou do direito à alimentação reconhecido através dos direitos consagrados na CADH, em particular o direito à vida e o direito à propriedade. A maior parte desses casos diz respeito à proteção do direito à alimentação das populações autóctones.

Dois casos são particularmente interessantes: o caso *Yanomani v. Brazil*¹⁵⁹, na qual a ComIADH concluiu pela violação do direito à alimentação reconhecido no artigo XI, e o caso *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*¹⁶⁰, na qual ela permitiu pela

153 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, par. 64.

154 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, par. 44.

155 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, par. 65-66.

156 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, par. 49.

157 ComADHP, *SERAC, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, 2001, conclusive part, par. 1.

158 Comissão, *Relatório do Grupo de trabalhos de especialistas da Comissão africana dos direitos humanos e dos povos sobre as populações/comunidades autóctones* (21 de abril de 2005), Doc.N.U. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.3, pp. 19-20.

159 ComIADH, *Brazil*, Case 7615, Resolução 12/85, 5 March 1985.

160 ComIADH, *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*. Paraguay, 1999.

primeira vez a conclusão de um acordo amigável para proteger o direito à propriedade e o direito a alimentação de comunidades indígenas.

No caso *Yanomani v. Brasil*, de 1985, a ComIADH declarou-se competente para receber petições com base na DADDH e é uma das primeiras vezes que a Corte sancionou a violação de direitos coletivos. O Brasil não era parte da CADH em 1985 e a petição enviada em nome da comunidade Yanomani não podia portanto ser baseada na DADDH.¹⁶¹ A petição visava proteger os direitos dos membros da comunidade Yanomani, composta de mais de 10.000 pessoas que viviam na região da Amazônia, que estavam sendo violados pela construção de uma autoestrada e pelas atividades de mineração sobre o território da comunidade. Milhares de indígenas tiveram de fugir e centenas morreram de doenças. Um projeto de desenvolvimento agrícola do governo devia permitir um acesso à alimentação das pessoas deslocadas, mas o plano não era eficaz. O governo tinha também se comprometido a demarcar e a proteger as terras da comunidade, mas essas medidas não foram postas em prática.¹⁶²

A ComIADH concluiu que o Brasil havia violado vários direitos consagrados na DADDH, entre os quais o direito à alimentação, porque não havia tomado as medidas necessárias para proteger a comunidade Yanomani.¹⁶³ Ela recomendou que o governo concretizasse as medidas previstas para demarcar o território da comunidade e implementar programas de assistência social e médica.¹⁶⁴ Em 1992, o território da comunidade foi demarcado e em 1995 a ComIADH efetuou uma visita in loco para controlar se ele estava sendo respeitado e protegido.¹⁶⁵

No caso *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*, a ComIADH permitiu pela primeira vez um acordo amigável para que comunidades indígenas recuperassem suas terras ancestrais e recebessem uma assistência alimentar até voltarem para suas terras.¹⁶⁶ As comunidades Lamenxay e Riachito fazem ambas parte do povo Enxet, que reúne 16.000 pessoas na região do Chaco no Paraguai. Cerca de 6.000 dessas pessoas viviam da pesca, da caça, da colheita, da agricultura e pecuária quando suas terras ancestrais foram vendidas pelo Estado a estrangeiros, de modo contínuo desde 1885. Em 1950, suas terras estavam totalmente ocupadas. Os membros dessas duas comunidades tentaram recuperá-las, sem sucesso, apesar da adoção de uma nova Constituição em 1992 que reconhece o direito das comunidades indígenas a suas terras.¹⁶⁷

O Paraguai aderiu à CADH em 1989. A petição foi depositada em dezembro de 1996, alegando a violação de vários direitos consagrados nessa CADH, entre os quais o direito à propriedade, e as partes chegaram a um acordo amigável em março de 1998.

161 O Brasil aderiu em 9 de julho de 1992 à CADH.

162 ComIADH, *Brasil*, Case 7615, Resolution 12/85, 5 March 1985, par. 2 et 3.

163 ComIADH, *Brasil*, Case 7615, Resolution 12/85, 5 March 1985, conclusive part, par. 1.

164 ComIADH, *Brasil*, Case 7615, Resolution 12/85, 5 March 1985, conclusive part, par. 2.

165 ComIADH, *Report on the Situation of Human Rights in Brazil*, 29 September 1997, par. 63-73.

166 Para um caso similar, no qual o Estado chileno também se comprometeu a inscrever os direitos das populações indígenas na Constituição e a não empreender mais projetos de envergadura na terra das comunidades indígenas, ver ComIADH, *Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otros*, 2004.

167 ComIADH, *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*. Paraguay, 1999, par. 3 et 5.

Segundo o acordo, o governo compromete-se a recomprar a terra e a redistribuí-la gratuitamente às comunidades indígenas. Ele se comprometeu ainda a garantir um acesso à alimentação e aos medicamentos durante seu retorno para suas terras.¹⁶⁸ Até julho 1999, quando a ComIADH realizou uma visita *in loco* no Paraguai, a terra havia sido recomprada pelo Estado mas os títulos de propriedade não haviam ainda sido concedidos às comunidades, o que foi feito pelo Presidente por ocasião da visita à ComIADH.¹⁶⁹

4.3.3. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS CRIANÇAS E DAS POPULAÇÕES AUTÓCTONES PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A CorteIADH profere um número limitado de decisões por ano, mas ela tem a particularidade de acompanhar a implementação de suas decisões até sua realização plena pelo Estado Parte. Apesar do fato CorteIADH estar vinculada por seu mandato à proteção dos direitos civis e políticos, ela foi especialmente ativa para proteger os direitos econômicos e sociais dos grupos mais vulneráveis da sociedade, como os trabalhadores migrantes, as pessoas detidas, as crianças e as populações indígenas.¹⁷⁰ Sua jurisprudência é particularmente rica para a proteção do direito à alimentação das crianças e das populações autóctones.

Uma das primeiras decisões na qual a CorteIADH fez uma interpretação ampla do direito à vida, interpretado-o como o direito à uma vida digna, é sua decisão no caso da morte de três crianças de rua, em 1999. Nesse caso, a CorteIADH concluiu que a Guatemala havia violado o direito à vida dessas crianças, não somente porque os policiais as haviam maltratado e matado com toda impunidade, mas também porque o Estado não havia tomado as medidas necessárias para garantir-lhes condições de vida digna e, com isso, prevenir as condições de vida miseráveis nas quais elas viviam.¹⁷¹ Essa interpretação do direito das crianças à vida foi depois confirmada várias vezes pela CorteIADH. Em um caso mais recente, a Corte utilizou a Convenção relativa aos direitos da criança para interpretar a CADH, e ela concluiu que o Paraguai havia violado o direito à vida e os direitos da criança consagrado na CADH, em particular porque essas crianças não haviam tido acesso a uma alimentação adequada durante a detenção.¹⁷²

A jurisprudência da CorteIADH compreende ainda vários casos nos quais ela interpretou o direito à propriedade das populações indígenas como envolvendo a obrigação para o Estado de reconhecer, de demarcar e de proteger seu direito à propriedade coletiva da terra, em particular para que elas possam ter acesso a seus próprios meios de subsistência. Apresentaremos dois casos particularmente importantes: o caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua* e o caso *Sawhoyamaxa v. Paraguay*.¹⁷³

168 ComIADH, *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*. Paraguay, 1999, par. 13-15.

169 ComIADH, *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito)*. Paraguay, 1999, par. 21.

170 BURGORGUE-LARSEN, I, ÚBEDA DE TORRES, A, 2008, pp. 443-564.

171 CourIADH, *Villagrán-Morales y otros vs. Guatemala*, 1999, par. 144, 191.

172 CourIADH, *"Instituto de Reeducação del Menor" vs. Paraguay*, 2004, par. 134, 161, 176.

173 Ver igualmente CourIADH, *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, 2005.

No caso *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, a CorteIADH protegeu o acesso de mais de uma centena de famílias da comunidade *Awas Tingni* a suas terras ancestrais, que estava ameaçado por uma concessão outorgada pelo governo a uma companhia coreana. A Corte julgou que o Estado havia violado sua obrigação de abster-se de qualquer ato, direto (de seus agentes) ou indireto (aceitando ou tolerando atividades de terceiros), que afetariam a existência, o valor, o uso ou o gozo das terras nas quais os membros da comunidade viviam e desenvolviam suas atividades.¹⁷⁴ Para corrigir a situação, ela julgou que o Estado devia investir, como reparação pelos danos imateriais, a quantia de 50.000 dólares US para trabalhos ou serviços de interesse coletivo em benefício da comunidade, de acordo com ela e sob a supervisão da ComIADH.¹⁷⁵ Ela determinou também que o Estado devia tomar medidas para delimitar, demarcar e reconhecer os títulos de propriedade dessas comunidades, com sua participação plena e de acordo com seus valores e seu direito consuetudinário.¹⁷⁶

No caso *Sanhoyamaxa v. Paraguay*, a CorteIADH protegeu o direito à propriedade e o direito à vida dos membros da comunidade indígena *Sanhoyamaxa*, e através desses direitos seu direito à alimentação.¹⁷⁷ Como apontamos na primeira parte, os membros da comunidade indígena *Sanhoyamaxa* viviam em condições muito difíceis, tendo perdido o acesso a seus meios tradicionais de subsistência, principalmente porque o governo não reconhecia seus direitos sobre suas terras ancestrais. Os membros da comunidade tinham um acesso muito limitado à alimentação, recebiam apenas uma ajuda alimentar insuficiente e irregular do Estado e 31 membros da comunidade, inclusive várias crianças, tinham morrido, entre 1991 e 2003, de doenças devidas às condições nas quais viviam.¹⁷⁸ Em sua sentença de 29 de março de 2006, a CorteIADH lembrou a interpretação progressista do direito à vida que já havia dado em sua jurisprudência anterior.¹⁷⁹ Ela determinou em seguida que a partir do momento em que o governo havia recebido um relatório do líder da comunidade segundo o qual a saúde de seus membros estava se deteriorando e que eles não tinham acesso a uma alimentação adequada, ele tinha a obrigação de tomar todas as medidas razoáveis para corrigir essa situação.¹⁸⁰ Citando a observação geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a CorteIADH concluiu que a principal medida que o governo deveria ter tomado para proteger o direito à vida era reconhecer os direitos dos membros da comunidade sobre suas terras ancestrais.¹⁸¹

A CorteIADH concluiu que o governo não havia tomado todas as medidas que ele poderia razoavelmente tomar e que ele havia portanto violado suas obrigações internacionais.¹⁸² Ela lembrou em seguida o princípio de direito internacional

174 CourIADH, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001, par. 153, 164, 173.4.

175 CourIADH, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001, par. 167, 173.6.

176 CourIADH, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001, par. 138, 164, 173.3.

177 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006.

178 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006, par. 3, 145.

179 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006, par. 150-154.

180 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006, par. 159.

181 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006, par. 164.

182 CourIADH, *Sanhoyamaxa Indigenous Community c. Paraguay*, 2006, par. 178.

consuetudinário segundo o qual qualquer violação de uma obrigação internacional que causou um dano acarreta a obrigação repará-lo.¹⁸³ E ela determinou reparações importantes para a comunidade e seus membros, de acordo com sua jurisprudência progressista na matéria.¹⁸⁴ Mesmo reconhecendo que os membros da comunidade indígena eram todos individualmente vítimas, a Corte IADH determinou que a compensação em benefício da comunidade seria colocada à disposição de seus líderes, em sua condição de representantes. Para corrigir as violações, ela a determinou que o Estado devia tomar as medidas legislativas, administrativas e outras necessárias para que os membros da comunidade pudessem usufruir, formal e fisicamente, de suas terras ancestrais, em até três anos. Ela julgou igualmente que o Estado devia criar um fundo de desenvolvimento para a comunidade, de um valor de um milhão de dólares US, para implementar projetos agrícolas, sanitários, de água potável, de educação e de alojamento. Ela determinou finalmente que o Estado devia garantir o acesso a uma alimentação adequada à todos os membros da comunidade, enquanto eles não tivessem recuperado o acesso completo a suas terras.¹⁸⁵

183 E também CourIADH, *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 2001, par. 163.

184 BURGORGUE-LARSEN, I, ÚBEDA DE TORRES, A, 2008, pp. 242-260.

185 CourIADH, *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, 2006, par. 204-230.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5. Direito à alimentação e acesso à justiça em nível nacional

A principal finalidade dos sistemas internacionais e regionais de proteção dos direitos humanos é que o exercício desses direitos esteja garantido em nível nacional. Nos papéis judiciais e quase-judiciais que descrevemos, os órgãos de tratados internacionais e regionais só deveriam ter, portanto, um papel subsidiário, no caso de uma proteção efetiva não estar garantida em nível nacional. Na prática, a proteção do direito à alimentação é muito desigual em nível nacional. Em um número muito grande de Estados, existe um potencial considerável, pois o direito à alimentação foi consagrado em direito interno e vias de recurso estão disponíveis. Mas na maior parte das vezes, os juízes não reconhecem a justiciabilidade do direito à alimentação. Entre esses Estados, apresentaremos os exemplos da Suíça e da Holanda, em que os juízes não reconhecem a justiciabilidade do PIDESC. Existe apenas um pequeno número de Estados aos quais as vítimas de violação do direito à alimentação podem ter atualmente acesso à justiça. Entre esses Estados, apresentaremos os exemplos da África do Sul, da Argentina, da Colômbia, da Índia e da Suíça, em que os juízes reconhecem a justiciabilidade do direito constitucional à condições mínimas de existência.¹⁸⁶

Neste último capítulo, descreveremos as diversas maneiras escolhidas pelos Estados para consagrar o direito à alimentação (1) e torná-lo invocável em direito interno (2). Apresentaremos igualmente a rica jurisprudência existente na África do Sul, na Argentina, na Colômbia, na Índia e na Suíça, que permitiu que milhões de pessoas tivessem acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação (3).

5.1. A CONSAGRAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM NÍVEL NACIONAL

Os Estados escolheram pelo menos cinco maneiras para consagrar o direito à alimentação em direito interno. Em primeiro lugar, o direito à alimentação foi consagrado em um grande número de Estados através do reconhecimento da *validade formal dos tratados internacionais ou regionais* em direito interno. Um estudo da FAO sobre o reconhecimento do direito à alimentação em nível nacional, baseado nos trabalhos do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais, demonstrou que o PIDESC era formalmente válido em pelo menos 77 Estados, que escolheram o método da adoção ou da incorporação.¹⁸⁷

186 Outras jurisdições nacionais, por exemplo na Alemanha e nos Estados Unidos, reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação. Sobre essa jurisprudência, ler COURTIS, 2007.

187 FAO, “Reconhecimento do direito à alimentação na escala nacional”, pp. 135-136.

Na Argentina, por exemplo, o artigo 75, parágrafo 22, da Constituição dá o nome de todos os instrumentos internacionais e regionais que possuem um valor constitucional.

Em segundo lugar, um pequeno número de Estados consagrou o direito à alimentação como um direito *fundamental* na Constituição nacional. Trata-se em particular da África do Sul, do Brasil, o Congo-Brazzaville, do Haiti, da Nicarágua e da Ucrânia. Em 2008 e 2009, duas novas Constituições foram adotadas na Bolívia e no Equador, nas quais o direito à alimentação foi consagrado como um direito fundamental justiciável.¹⁸⁸ Certos Estados, como o Brasil, a Colômbia, Cuba, o Equador, a Guatemala, e o Paraguai também consagraram o direito à alimentação de certos grupos particularmente vulneráveis de sua população, como as crianças, os adolescentes, as pessoas idosas, as populações indígenas ou as pessoas detidas.

Em terceiro lugar, inúmeros Estados consagraram o acesso à alimentação – e não o direito à alimentação – como um *princípio, uma finalidade ou um objetivo social ou político* constitucional. É em particular o caso de Bangladesh, da Etiópia, da Guatemala, da Índia, do Malawi, da Nigéria, do Paquistão, de Uganda, da República Dominicana, da República Islâmica do Irã e do Sri Lanka. Como demonstraremos com o exemplo da Índia, o acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação é então praticamente impossível tendo como única base esse reconhecimento frágil na Constituição. Mas essa consagração parcial pode ser completada por outras maneiras de consagrar o direito à alimentação em direito interno.

Em quarto lugar, o direito à alimentação foi protegido em um grande número de Estados através da *consagração de direitos fundamentais interdependentes na Constituição*, como o direito à vida ou o direito à dignidade humana. O estudo da FAO sobre o reconhecimento do direito à alimentação mostra que 114 Estados consagraram o direito à segurança social em sua Constituição, 46 Estados um direito mais amplo, como o direito a um nível de vida suficiente ou o direito de viver com dignidade, 13 Estados um direito à saúde que pode englobar o direito à alimentação, e 37 Estados um direito a um salário mínimo suficiente para satisfazer as necessidades elementares da pessoa que trabalha e de sua família.¹⁸⁹ Para oferecer a maior proteção possível e permitir o acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação, é importante concentrar-se sobre os direitos interdependentes que sejam consagrados como direitos constitucionais justiciáveis. Entre eles, os mais importantes são o direito à dignidade humana, que foi consagrado por exemplo na Constituição suíça¹⁹⁰, e o direito à vida, que foi por exemplo consagrado na Constituição indiana.¹⁹¹

Finalmente, o direito à alimentação foi consagrado em alguns Estados por uma *lei nacional*, por exemplo sobre a segurança alimentar ou o direito à alimentação. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁹², o Relator especial sobre o direito

188 Artigo 16 da Constituição da Bolívia, adotada pelo povo em 25 de janeiro de 2009; Artigos 11 e 13 da Constituição da República do Equador, adotada pelo povo em 28 de setembro de 2008.

189 FAO, “Reconhecimento do direito à alimentação na escala nacional”, pp. 118-119.

190 Artigo 12 da Constituição federal da Confederação Suíça, adotada em 1999.

191 Artigo 21 da Constituição indiana, adotada em 1950.

192 Comitê, *Observação geral* 12, par. 29.

à alimentação¹⁹³ e os Estados nas diretrizes sobre o direito à alimentação recomendaram a adoção de uma legislação-quadro para consagrar o direito à alimentação em nível nacional. Em 2009, a FAO publicou *guide on legislating on the right to food* que relaciona os exemplos positivos e fornece todas as informações sobre a melhor maneira de elaborar uma legislação nacional.¹⁹⁴ Deve-se notar que a Guatemala¹⁹⁵ e o Brasil¹⁹⁶ estiveram entre os primeiros Estados a adotar uma lei sobre a segurança alimentar e nutricional que reconhece o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados e prevê mecanismos de controle.

5.2. AS VIAS DE RECURSO JUDICIAIS DISPONÍVEIS EM NÍVEL NACIONAL

Na maior parte dos sistemas jurídicos nacionais, vias de recurso judiciais estão disponíveis para proteger os direitos fundamentais. Esses processos estão geralmente disponíveis para reivindicar a violação de direitos civis e políticos, mas na medida em que o direito à alimentação é consagrado em nível nacional, esses procedimentos deveriam também ser utilizáveis para reivindicá-lo quando ele é violado.

Existem diversos tipos de vias de recurso judiciais disponíveis em nível nacional. Nessa seção, apresentaremos os recursos individuais, tomando o exemplo da Suíça, os recursos coletivos e os recursos de interesse público, tomando os exemplos da África do Sul e da Índia, e os procedimentos de amparo e de tutela, tomando os exemplos da Argentina e da Colômbia. Descreveremos ainda as competências dos juízes constitucionais nesses Estados e o papel das instituições nacionais de direitos humanos.

5.2.1. OS RECURSOS INDIVIDUAIS: O EXEMPLO DA SUÍÇA

Na Suíça, a possibilidade de recorrer ao Tribunal Federal (Corte Suprema) em caso de violação de um direito fundamental remonta a 1874, quando uma nova Constituição criou o *recurso de direito público*, permitindo a um indivíduo apresentar uma queixa ao Tribunal Federal em caso de violação de seus direitos fundamentais. Essa possibilidade manteve-se, sob formas diversas, com a adoção de uma nova Constituição em 1999 e a entrada em vigor de uma nova lei sobre o Tribunal Federal em 2007. A particularidade desse procedimento suíço é que ele só prevê recursos individuais, que são limitados às vítimas diretas da violação, agindo em seu interesse pessoal.¹⁹⁷ Não existe, portanto, na Suíça, possibilidades de ações populares nem de recurso de interesse público. A outra particularidade do direito suíço é que ele limita as competências do Tribunal Federal quanto às medidas que ele pode determinar em caso de violação de um direito fundamental. O tribunal federal pode, por exemplo, decidir não aplicar uma lei no caso concreto, se essa aplicação violar um direito fundamental, mas ele não pode anular uma lei federal, mesmo que ela vá de encontro aos direitos fundamentais.

193 Comissão, *O direito à alimentação. Relatório apresentado pelo Sr. Jean Ziegler, Relator especial sobre o direito à alimentação* (7 de fevereiro de 2001), Doc.N.U. E/CN.4/2001/53, par. 29-30.

194 FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food*, FAO, Roma, 2009.

195 Lei referente à criação de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, promulgada pelo decreto 32-2005.

196 Lei 11.346 adotada em 15 de setembro de 2006 pelo Congresso brasileiro.

197 Lei de 17 de junho de 2005 sobre o Tribunal Federal, artigos 89, 115.

5.2.2. OS RECURSOS COLETIVOS E OS RECURSOS DE INTERESSE PÚBLICO: OS EXEMPLOS DA ÁFRICA DO SUL E DA ÍNDIA

Na África do Sul e na Índia, toda vítima de uma violação de um direito fundamental pode invocar esse direito diante das jurisdições constitucionais das regiões – as *High Courts* nas Províncias da África do Sul e nos Estados da Índia – com a possibilidade de recorrer em nível nacional, diante da Corte Constitucional Sul-Africana e da Corte Suprema Indiana.¹⁹⁸ Além dessa competência em casos individuais, as jurisdições constitucionais na África do Sul e na Índia são competentes para receber recursos coletivos e recursos de interesse público. Os primeiros permitem a um membro de um grupo de apresentar queixa em nome de todo o grupo, ao passo que os segundos permitem a qualquer pessoa acionar os tribunais em caso de violação dos direitos fundamentais. Enquanto esses recursos estão previstos explicitamente pela Constituição da África do Sul,¹⁹⁹ os recursos de interesse público foram aceitos pela Corte Suprema indiana a partir dos anos 80, com a finalidade explícita de permitir que as pessoas carentes, que formam a maior parte da população indiana, tenham acesso à justiça.²⁰⁰ Na Índia, com base em uma simples carta, enviada por qualquer pessoa, um juiz constitucional pode decidir abrir um inquérito sobre violações alegadas dos direitos fundamentais, que podem dizer respeito a uma pessoa ou a milhões.²⁰¹

Além de poder receber recursos diversos, as jurisdições constitucionais da África do Sul e da Índia têm um poder importante de decisão para determinar as medidas que o Estado deve tomar para corrigir as violações dos direitos fundamentais.²⁰² Em um número muito grande de casos, essas jurisdições ordenaram medidas concretas para garantir a realização dos direitos fundamentais, inclusive o direito à alimentação, e elas não hesitam em acompanhar a execução de suas decisões durante vários anos. Elas têm também um poder amplo de controle da constitucionalidade das leis, podendo anular ou modificar qualquer lei que viole os direitos fundamentais.²⁰³

5.2.3. OS PROCEDIMENTOS DE AMPARO E DE TUTELA: OS EXEMPLOS DA ARGENTINA E DA COLÔMBIA

O procedimento do *amparo* nasceu no México e está hoje previsto na maior parte das Constituições da América Latina, inclusive na Argentina.²⁰⁴ Na Colômbia, onde ele é chamado de *tutela*, esse procedimento foi criado com a adoção da nova Constituição e a criação da Corte Constitucional em 1991, com a finalidade de permitir que as vítimas de

198 Artigo 167, parágrafo 6, da Constituição da África do Sul; Artigo 32, parágrafo 1, e artigo 226, parágrafo 1, da Constituição da Índia

199 Artigo 38 da Constituição da África do Sul.

200 MURALIDHAR, S, “Judicial Enforcement of Economic and Social Rights: the Indian Scenario” in COOMANS, 2006, pp. 240-243.

201 COHRE, 2003 pp. 31-33.

202 Artigo 172 da Constituição; Articles 139 e 142 da Constituição da Índia.

203 Artigos 32, parágrafo 2, e 226 da Constituição da Índia; Artigo 172 da Constituição da África do Sul.

204 Artigo 43 da Constituição da Argentina.

violações dos direitos fundamentais tenham um acesso rápido à justiça, e os juízes devem se pronunciar dentro de um prazo máximo de dez dias sobre o pedido de proteção.²⁰⁵

Generosos, os procedimentos de amparo na Argentina e de tutela na Colômbia permitem *recursos individuais* em caso de violação do direito à alimentação, mas também *recursos coletivos*, e em certas condições recursos de interesse público. Na Argentina e na Colômbia, o Ombudsman (*defensor del pueblo*) pode apresentar queixas em caso de violações coletivas do direito à alimentação, e a Corte Suprema aceitou recursos coletivos em muitos casos.²⁰⁶ Na Colômbia, a Corte constitucional reconheceu igualmente que o procedimento de tutela podia ser usado de modo coletivo, por exemplo pelas comunidades indígenas, em caso de violação do direito à alimentação.²⁰⁷ Nesses dois Estados, os juízes têm poderes consideráveis para determinar as medidas que o Estado deve tomar para corrigir uma violação.

5.2.4. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Existem vários tipos de instituições nacionais de direitos humanos, que compreendem as Comissões nacionais de direitos humanos, os Escritórios do mediador, os *Ombudsman* e os *Defensor del Pueblo*. Seu funcionamento e seu mandato são geralmente inspirados pelos *princípios de Paris*, adotados por essas instituições nacionais em outubro de 1991 e ratificadas pelas Nações Unidas em 1991 e 1993. Em sua observação geral 10 sobre o papel das instituições de direitos humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais recomendou que Estados deviam prever que o mandato dessas instituições englobasse os direitos econômicos, sociais e culturais, bem como a possibilidade para essas instituições de receber queixas quando esses direitos são violentados.²⁰⁸ A Diretriz 18 sobre o direito à alimentação recomenda igualmente criar tais instituições se elas não existem e incluir a promoção e a proteção do direito à alimentação em seu mandato.²⁰⁹

Na prática, várias instituições nacionais têm a competência para receber queixas em caso de violação do direito à alimentação, associada a um poder de inquérito e de mediação com os poderes políticos. Muitas delas, inclusive na Argentina e na Colômbia, possuem a competência para apresentar queixas em nome vítimas, inclusive em caso de violação do direito à alimentação.

205 Artigos 86 e 241 da Constituição da República da Colômbia. Ler UPRIMNY YEPES, R, “The Experience of the Colombian Constitutional Court” in COOMANS, F, 2006, pp. 358-360.

206 COURTIS, C, “Socio-Economic Rights before the Courts in Argentina” in COOMANS, F, 2006, p. 313, 350-351.

207 Colômbia, Corte Constitucional, *Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño (en representación de varias personas integrantes del Grupo Etnico Indígena U'W'A) c/ Ministerio del Medio Ambiente y Occidental de Colombia, Inc. s. Acción de tutela*, Sentencia SU-039/1997.

208 Comitê, Observação geral 10. *O papel das instituições nacionais de direitos humanos na proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais* (14 de dezembro de 1998), Doc.N.U. E/C.12/1999/25, par. 3-4.

209 Diretriz 18 sobre o direito à alimentação.

5.3. A JURISPRUDÊNCIA EXISTENTE EM NÍVEL NACIONAL: ESTUDO DE CASO

Nem todos os Estados nos quais o direito à alimentação é consagrado e irrevogável possuem jurisdições nacionais que reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação, longe disso. Mas várias dessas jurisdições nacionais o fizeram, permitindo que milhões de vítimas tenham acesso à justiça. Começaremos por apresentar a jurisprudência dos Estados nos quais as jurisdições nacionais se recusam a reconhecer a aplicabilidade direta do artigo 11 do PIDESC, tomando os exemplos da Suíça e da Holanda. Daremos em seguida os exemplos positivos da jurisprudência na Argentina, na África do Sul, na Colômbia, na Índia e na Suíça.

5.3.1. DA AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DEVIDA AO NÃO RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DIRETA DO PIDESC: OS EXEMPLOS DA SUÍÇA E DA HOLANDA

Vimos que os instrumentos internacionais ou regionais que consagram o direito à alimentação, como o PIDESC, são formalmente válidos em pelo menos 77 Estados. Para o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, essa validade deveria ser acompanhada de um reconhecimento da aplicabilidade direta das disposições do PIDESC em direito interno.²¹⁰ A realidade é infelizmente bem diferente, uma vez que na maior parte dos Estados esses instrumentos não são reconhecidos como sendo diretamente aplicáveis.

A Suíça e a Holanda são dois exemplos ilustrativos. Nesses dois Estados, as mais altas instâncias políticas e judiciárias consideram há décadas que os direitos consagrados no PIDESC não são diretamente aplicáveis.²¹¹ Essa posição se baseia na suposta não-justiciabilidade desses direitos. Para o Tribunal Federal Suíço:

De acordo com a jurisprudência, uma norma é diretamente aplicável se ela for suficientemente determinada e clara por seu conteúdo para constituir o fundamento de uma decisão concreta. Diferentemente das garantias decorrentes do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cívicos e Políticos, cuja aplicabilidade direta é geralmente reconhecida, as disposições do Pacto invocado pelo recorrente limitam-se a prescrever aos Estados, na forma de ideias diretrizes, objetivos a serem atingidos em diversos campos considerados. Elas lhes deixam grande latitude quanto aos meios a serem utilizados para realizar esses objetivos. Deve-se admitir (...) que elas não apresentam, com a ressalva talvez de algumas exceções, o caráter de normas diretamente aplicáveis.²¹²

210 Comitê, *Observação geral 9. Aplicação do Pacto em nível nacional* (3 de dezembro de 1998), Doc.N.U. E/C.12/1998/24, par. 2, 7

211 Essa posição foi expressa pelo Conselho Federal no momento da ratificação do PIDESC pela Suíça, pelas mais altas instâncias políticas na Holanda no momento da ratificação do PIDESC. Ler em particular VLEMMIX, F, "The Netherlands and the ICESCR: Why didst thou Promise such a Beauteous Day?" in COOMANS, F (ed), 2006, pp. 43-65.

212 Tribunal Federal, T. *contra a Caixa cantonal de Neuchâtel de compensação e Tribunal administrativo, Neuchâtel*,

O Tribunal Federal chegou à mesma conclusão a respeito do artigo 11, parágrafo 1, do PIDESC, recusando o status de direito diretamente aplicável ao direito à alimentação.²¹³ Essa situação é compensada na Suíça pelo fato de que o Tribunal Federal reconheceu a justiciabilidade e a existência, em 1995, de um direito constitucional às condições mínimas de existência (ver a seguir). Mas a mesma posição provoca situações extremas na Holanda, sobre a ausência de proteção do direito à alimentação.

Em um caso que foi levado diante da corte do distrito de Haia, o artigo 11 do PIDESC foi invocado para proteger os direitos de solicitantes de asilo não atendidos e deixados sem qualquer ajuda para alimentação, vestuário e habitação.²¹⁴ Em sua decisão de 6 de setembro de 2000, a Corte de distrito começou por reconhecer que o direito a uma alimentação adequada consagrada no PIDESC é invocável da mesma forma que os direitos civis e políticos consagrados no PIDCP. Toda pessoa vítima de uma violação desse direito podia, portanto, invocá-lo diante da Corte. Mas a Corte julgou em seguida que a expressão « *alimentação adequada* » é muito vaga para ser diretamente aplicável. Apesar do fato dos solicitantes de asilo não atendidos não terem direito a *alguma* alimentação, a Corte concluiu que ela não podia determinar se a alimentação era ou não adequada.²¹⁵ Esse caso extremo demonstra que na Holanda, mesmo o direito ao mínimo vital é percebido como dependendo da competência exclusiva das autoridades políticas, com consequências desastrosas para os mais desfavorecidos.

5.3.2. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS POPULAÇÕES AUTÓCTONES ATRAVÉS DO RECONHECIMENTO DA APLICABILIDADE DIRETA DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS E REGIONAIS QUE CONSAGRAM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O EXEMPLO DA ARGENTINA

Na Argentina, a validade formal dos instrumentos internacionais e regionais que consagram o direito à alimentação foi acompanhada por um reconhecimento de sua aplicabilidade direta pelas jurisdições nacionais, dando origem a uma jurisprudência considerável.²¹⁶ Nessa jurisprudência, o caso *Defensor del Pueblo c. Estado Nacional y otra*, de que falamos na primeira parte, ocupa um lugar central. Lembremos que no início desse caso, foi o Ombudsman argentino que acionou a Corte Suprema com uma ação de *amparo* contra a Província do Chaco e o governo nacional, para forçá-los a assegurar uma assistência médica e alimentar às comunidades indígenas.²¹⁷ Onze pessoas haviam morrido em consequência das condições de vida muito difíceis nas quais viviam.

ATF 121 V 246, Acórdão de 20 de julho 1995, p. 249.

213 Tribunal Federal, *E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St.Gallen und Verwaltungsgericht St.Gallen*, ATF 122 I 101, Acórdão de 24 de maio de 1996, p. 103.

214 District Court of The Hague, Decision of 6 September 2000, présentée in VLEMMIX, F, “The Netherlands and the ICESCR: Why didst thou Promise such a Beauteous Day?” in COOMANS, F (ed), 2006, pp. 50-51.

215 VLEMMIX, F, “The Netherlands and the ICESCR: Why didst thou Promise such a Beauteous Day?” in COOMANS, F (ed), 2006, p. 51.

216 COURTIS, C, “Socio-Economic Rights before the Courts in Argentina” in COOMANS, F (ed), 2006, pp. 309-353.

217 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, par. 1. Todos os documentos relativos a esse caso estão disponíveis on line : www.defensor.gov.ar.

Em sua queixa, o mediador invocou vários direitos consagrados na Constituição, a CADH, a DADDH, a DUDH, o PIDESC, a CEDAW, entre os quais o direito à vida e o direito à alimentação.

Em sua decisão de 18 de setembro de 2007, a Corte Suprema reconheceu a aplicabilidade direta dos instrumentos internacionais e regionais que consagram o direito à alimentação. Para prevenir um prejuízo iminente e irreparável, ela ordenou que o governo nacional e o governo da Província do Chaco tomassem *medidas de urgência* distribuindo alimentação e água potável às comunidades indígenas.²¹⁸ Além dessas medidas de urgência, a Corte Suprema afirmou a necessidade de tomar *medidas estruturais* para fazer cumprir o direito à alimentação das comunidades indígenas na Província do Chaco. O governo nacional e o governo da Província foram intimados a identificar todas as comunidades indígenas que viviam nesse território e a apresentar um relatório à Corte sobre a implementação dos programas de alimentação, de saúde, de assistência sanitária, de água potável, de educação e de habitação elaborados para assisti-las, com o orçamento que lhes estava destinado.²¹⁹ O caso continua pendente diante da corte; é possível que ela tenha um impacto determinante sobre a realização do direito à alimentação das comunidades indígenas na Província do Chaco.

5.3.3. A PROTEÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À ALIMENTAÇÃO DAS COMUNIDADES DE PESCADORES: O EXEMPLO DA ÁFRICA DO SUL

A consagração dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos fundamentais na Constituição da África do Sul, desejada para expressar a vontade de acabar com a discriminação que prevaleceu durante o regime do apartheid, deu origem a uma jurisprudência muito rica sobre esses direitos nesse país.²²⁰ Em maio de 2007, após decisões sobre o direito à habitação e o direito à saúde, a justiça constitucional sul-africana protegeu pela primeira vez o direito à alimentação, no caso *Kenneth George*.²²¹

O caso *Kenneth George* tem por objeto a proteção dos direitos de acesso para comunidades de pescadores tradicionais. Uma lei sobre os recursos marinhos (*Marine Living Resources Act*) foi introduzida em 1998 na Província de Cape of Good Hope, criando um sistema de cotas, em virtude do qual a totalidade dos recursos que podiam ser pescados em um ano foram divididos em autorizações de pesca comercial. As necessidades específicas dos pescadores tradicionais não foram levadas em conta na lei e o processo de concessão das cotas era complicado e oneroso, excluindo *de facto* os pescadores tradicionais. Com a implementação da lei, comunidades inteiras de pescadores deixaram de ter acesso ao mar e sua situação nutricional agravou-se seriamente.

218 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, par. 3.III.

219 Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, 2007, par. 3.I.

220 LIEBENBERG, S, "Enforcing Positive Socio-Economic Rights Claims: The South African Model of Reasonableness Review" in SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005, pp. 73-88

221 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007.

Em dezembro de 2004, apoiados por uma organização de desenvolvimento, diversos pescadores apresentaram uma queixa diante da Alta Corte da Província de Cape of Good Hope, invocando a violação de seu direito à alimentação. Um *affidavit* foi igualmente enviado à Corte pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, J. Ziegler. Após vários meses de negociações, as comunidades de pescadores e os Ministérios do meio ambiente e do turismo chegaram a um acordo amigável. Segundo esse acordo, cerca de 1000 pescadores tradicionais, que puderam demonstrar que eram historicamente dependentes da pesca para assegurar sua subsistência, obtiveram uma autorização de pesca e o direito de pescar e de vender o produto de sua pesca.²²² A Corte endossou esse acordo, autorizando pescadores a acioná-la se o acordo não fosse respeitado.²²³ Ela anulou também a lei e ordenou que o governo redigisse um novo quadro legislativo e político, com a participação plena das comunidades de pescadores tradicionais, para que seus direitos sejam garantidos.

5.3.4. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS PESSOAS DESLOCADAS: O EXEMPLO DA COLÔMBIA

A Constituição que foi adotada na Colômbia em 1991 não reconhece expressamente os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos justiciáveis²²⁴, mas prevê que o Estado deve tomar medidas positivas em favor dos grupos marginalizados e vulneráveis, e consagra a validade formal dos tratados internacionais em direito interno, que podem ser usados para interpretar os direitos fundamentais.²²⁵ Enquanto o procedimento de tutela é limitado às violações dos direitos fundamentais na Constituição²²⁶, a Corte constitucional dá origem a uma jurisprudência considerável sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, baseada na interdependência desses direitos com os direitos civis e políticos e sobre a obrigação do Estado de proteger os direitos das pessoas ou dos grupos vulneráveis.²²⁷ Nessa jurisprudência, é o direito à alimentação das pessoas deslocadas que foi mais claramente protegido, em particular quando elas compreendiam pessoas ou grupos extremamente vulneráveis, como as pessoas idosas, as crianças e as mulheres que são chefes de família. O caso *Abel Antonio Jaramillo y otros* ilustra essa proteção.²²⁸

Nesse caso, a Corte constitucional resolveu ao mesmo tempo os casos de 1150 famílias, representando mais de 4000 pessoas, que haviam movido no total 108 processos de

222 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007. par. 1-7.

223 South Africa, High Court, *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, 2007. par. 12.

224 O título III da Constituição da República da Colômbia prevê os direitos, as garantias os deveres; seu capítulo I consagra os direitos fundamentais, essencialmente civis e políticos (artigos 11 a 41); seu capítulo II consagra os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 42 a 77); e seu capítulo III consagra os direitos coletivos e do meio ambiente (artigos 78 a 82). Somente os primeiros são reconhecidos como sendo justiciáveis.

225 Artigos 13 e 93 da Constituição da República da Colômbia.

226 Artigo 86 da Constituição da República da Colômbia.

227 Ler UPRIMNY YEPES, R, “The Experience of the Colombian Constitutional Court” in COOMANS, F, 2006, p. 365.

228 Colombia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004.

tutela.²²⁹ Todas essas famílias viviam em condições de vulnerabilidade extrema há anos e haviam solicitado sem sucesso ajuda às agências do Estado encarregadas das pessoas deslocadas, em particular para a alimentação. Baseando-se nos direitos reconhecidos na Constituição, interpretados à luz do PIDESC, em observações gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em princípios diretores sobre as pessoas deslocadas elaborados por F. Deng²³⁰, a Corte concluiu que essa situação constituía uma violação, entre outros, do direito à vida, do direito ao mínimo vital e do direito à proteção especial devida às pessoas idosas, às mulheres chefes de família e às crianças. A Corte especificou igualmente que os direitos consagrados na Constituição, interpretados à luz dos princípios sobre as pessoas deslocadas formulados por F. Deng, garantiam seu direito à alimentação. Para a Corte, essas violações maciças, prolongadas e repetidas dos direitos fundamentais não são imputáveis a uma autoridade única, mas a um problema estrutural – a falta de recursos para financiar as políticas de ajuda às pessoas deslocadas e a incapacidade institucional de implementá-las, essa situação correspondia a um *estado de coisas inconstitucional*.²³¹

Como dissemos, para corrigir esse estado de coisas inconstitucional, a Corte ordenou ao Estado que procedesse a uma realocação dos recursos em favor dos programas de apoio às pessoas deslocadas. Ela ordenou igualmente às autoridades para elaborar um plano em até dois meses e alocar os recursos necessários em um prazo de um an, garantindo ao mesmo tempo o núcleo duro dos direitos fundamentais para *cada pessoa deslocada*, inclusive pela distribuição de uma ajuda alimentar, até que elas pudessem suprir a todas suas necessidades por seus próprios meios, graças aos programas de desenvolvimento socioeconômicos a serem implementados.²³²

Esse caso não acarretou mudanças estruturais significativas no apoio dado pelo Estado ao desenvolvimento dessas 1150 famílias deslocadas, mas foi seguido de um aumento considerável da ajuda alimentar distribuída pelo governo às pessoas deslocadas.

5.3.5. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA ALIMENTAR ATRAVÉS DO DIREITO À VIDA: O EXEMPLO DA ÍNDIA

Entre todos os Estados que consagram o direito à vida em sua Constituição, é certamente a Índia que oferece o melhor exemplo de envolvimento dos juízes na proteção do direito à vida dos mais desfavorecidos, interpretado como a proteção do seu direito de viver com dignidade.²³³ Para proteger o direito à vida, a Corte Suprema protegeu por exemplo os

229 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. I.1.

230 Comissão, *Direitos humanos, êxodos maciços e pessoas*, Relatório do Representante do Secretário Geral, M. Francis M. Deng, Aditivo. Princípios diretores relativos ao deslocamento de pessoas no interior de seu próprio país (16 de outubro de 1998), Doc.N.U. E/CN.4/1998/55.Add.2.

231 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.

232 Colômbia, Corte Constitucional, *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo y otros contra la Red de Solidaridad Social y otros*, Sentencia T-025/2004, part. III.9.

233 MURALIDHAR, S, “Judicial Enforcement of Economic and Social Rights: the Indian Scenario” in COOMANS, F (ed), 2006, pp. 237-267.

direitos dos pescadores tradicionais de acessar o mar e os direitos dos agricultores locais à terra e à água, contra as atividades da indústria do camarão.²³⁴ Ela protegeu também os modos de subsistência das populações tribais contra concessões de minas outorgadas pelo Estado a companhias privadas.²³⁵ Mas o caso mais importante para a proteção do direito à alimentação na Índia é certamente o caso *People's Union for Civil Liberties*, na qual a Corte Suprema proferiu resoluções desde 2001, obrigando os governos dos Estados da Índia a implementar os programas de distribuição de alimentação às pessoas mais desfavorecidas.²³⁶

Mais de 200 milhões de pessoas são subalimentadas na Índia, principalmente mulheres, crianças, Dalits e membros das comunidades tribais, que vivem nas zonas rurais.²³⁷ E cerca de 2 milhões de crianças morrem nesse país todos os anos das consequências da malnutrição e das doenças que estão ligadas a ela.²³⁸ Foi nesse contexto que a Corte Suprema recebeu um recurso de interesse público em 2001, enviado pela *People's Union for Civil Liberties* com a finalidade de proteger o direito à alimentação de várias comunidades que sofriam de fome no Estado do Rajastão. Diversos membros dessas comunidades estavam morrendo de fome, mas não recebiam nenhuma ajuda do governo, enquanto estoques de alimentos estavam disponíveis à alguns quilômetros.²³⁹ Em resposta à petição, a Corte Suprema começou por reconhecer que o direito à alimentação estava consagrado na Constituição, através do direito à vida exposto no artigo 47 da Constituição, que prevê que o Estado deve tomar medidas para melhorar o estado nutricional da população. Ela proferiu em seguida dezenas de resoluções que se dirigem a todos os governos dos Estados da Índia.²⁴⁰

A Corte Suprema ordenou aos governos que identificasse as pessoas que tinham direito à assistência alimentar em virtude dos diversos programas existentes, e ordenou a implementação concreta desses programas. Quando os programas elaborados pelos poderes políticos não eram adequados, a Corte Suprema ordenou melhoramentos. Para assegurar que suas decisões sejam cumpridas, a Corte Suprema nomeou dois Delegados, encarregados de fazer relatórios sobre a implementação desses programas em diversos Estados da Índia. Ela também ordenou que suas resoluções sejam publicadas em todos os centros de distribuição de alimentação da Índia, com a lista dos beneficiários dos diversos programas, e que a informação seja amplamente divulgada na mídia.

Apesar de uma implementação inicial difícil, as resoluções da Corte Suprema tiveram um impacto considerável sobre a realização concreta do direito à alimentação na Índia. Enquanto, anteriormente, os programas de assistência alimentar estavam

234 India, Supreme Court, *S. Jagannath Vs. Union of India and Ors*, 1996.

235 India, Supreme Court, *Samatha Vs. State of Andhra Pradesh and Ors*, 1997.

236 India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, 2001.

237 FAO, *O estado de insegurança alimentar no mundo 2008*, p. 12.

238 Comissão, *O direito à alimentação. Relatório do Relator sobre o direito à alimentação*, M. Jean Ziegler. *Aditivo. Missão na Índia* (20 de março de 2006), Doc.N.U. E/CN.4/2006/44/Add.2, par. 7.

239 GONSALVES, C, "The Spectre of Starving India" in BORGHI, M, POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, L (eds), 2006, pp. 179-197.

240 India, Supreme Court, *People's Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, 2001. Todos os documentos ligados a esse caso estão disponíveis on line : www.righttofoodindia.org.

sendo abandonados pouco a pouco, sua implementação melhorou consideravelmente e eles permitem novamente que milhões de pessoas tenham acesso à alimentação.²⁴¹ As resoluções da Corte Suprema têm igualmente uma importância simbólica considerável: elas transformaram os beneficiários dos programas de assistência em titulares de direitos justiciáveis, lembraram aos governos suas obrigações constitucionais e mudaram a percepção dos juízes sobre seu papel de guardiões do direito à alimentação.²⁴²

5.3.6. A PROTEÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO DAS PESSOAS SEM STATUS LEGAL ATRAVÉS DO DIREITO À DIGNIDADE HUMANA: O EXEMPLO DA SUÍÇA

Apesar do fato da Suíça estar entre os Estados nos quais o PIDESC não é reconhecido como sendo diretamente aplicável, o Tribunal Federal desenvolveu uma jurisprudência considerável sobre a proteção do direito à alimentação, através do direito à dignidade humana. Esse direito foi reconhecido pela primeira vez pelo Tribunal Federal em 1995, a fim de proteger três irmãos, imigrados ilegais, apátridas de origem checa, que se encontravam na Suíça sem alimentação nem dinheiro.²⁴³ Esses três irmãos não podiam trabalhar, por não poderem obter uma autorização, e por falta de documentos, não podiam deixar o país. Eles solicitaram ajuda às autoridades do cantão de Berna, que foi recusada. Para obter ajuda, eles acionaram o Tribunal Federal, que julgou que eles tinham direito a condições mínimas de existência a fim de evitar que eles fossem reduzidos à mendicância. Essa jurisprudência foi confirmada um ano depois para proteger o acesso a auxílios sociais para solicitantes de asilo não atendidos.²⁴⁴ Mais recentemente, o Tribunal Federal protegeu o acesso ao auxílio de urgência de que beneficiavam os requerentes de asilo cuja solicitação não havia sido acolhida, mesmo que eles não cooperem para serem mandados embora.²⁴⁵ Toda pessoa que reside no território suíço pode portanto invocar esse direito, independentemente de seu status, e esse direito não pode ser restringido, uma vez que ele protege o mínimo vital, seu alcance e seu núcleo coincidente.²⁴⁶

As consequências práticas dessas decisões do Tribunal Federal são limitadas, uma vez que elas só se aplicam em casos individuais. Desde 1995, leis federais muito restritivas entraram em vigor em relação ao asilo, violentando às vezes o direito à dignidade, sem que o Tribunal Federal tenha a capacidade de anulá-las. No entanto, essa jurisprudência é das mais interessantes pois o direito a condições mínimas de existência não estava consagrado na Constituição quando ele foi reconhecido pelos juízes em 1995. O Tribunal Federal reconheceu então a existência de um « *direito constitucional federal não escrito* »

241 GONSALVES, C, “Reflections on the Indian Experience” in SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, 2005, pp. 177-182.

242 Human Rights Law Network, *Food Security & Judicial Activism in India*, New Delhi, Human Rights Law Network, 2007.

243 Tribunal federal, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, 1995.

244 Tribunal federal, *B. gegen Regierung des Kantons St.Gallen*, 1996.

245 Tribunal federal, *X. gegen Departement des Innern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn*, 2005.

246 Tribunal federal, *X. gegen Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen und Departement des Innern sowie Obergericht des Kantons Schaffhausen*, 2004.

a condições mínimas de existência, inclusive à garantia de todas as necessidades humanas elementares, como a alimentação, o vestuário ou a habitação, a fim de prevenir um estado indigno da condição humana.²⁴⁷ Esse direito foi posteriormente consagrado no artigo 12 da Constituição suíça de 1999. Para M. Borghi, o reconhecimento desse direito à condições mínimas de existência pelo Tribunal Federal e pelo constituinte suíço decorre do imperativo, para todo Estado de direito que se quer legítimo, de proteger judicialmente a essência dos direitos fundamentais garantindo a inviolabilidade da pessoa humana e de sua dignidade.²⁴⁸ Se seguirmos essa interpretação, um raciocínio similar poderia ser feito na maior parte dos sistemas jurídicos nacionais para oferecer uma proteção significativa do direito à alimentação.

247 Tribunal federal, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, 1995.

248 BORGHI, M, "The Juridical Interaction between the Right to Food and the Code of Conduct, a Symbiosis?" in BORGHI, M, POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, L (eds), 2002, pp. 230-239.



Direito à Alimentação e Acesso à Justiça: *Exemplos em nível nacional, regional e internacional*

INTRODUÇÃO

PARTE I. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E SUA JUSTICIABILIDADE EM DIREITO INTERNACIONAL

1. A DEFINIÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E DAS OBRIGAÇÕES CORRELATIVAS DOS ESTADOS
2. A JUSTICIABILIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

PARTE II. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: REALIDADE EMPÍRICA

3. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL INTERNACIONAL
4. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL REGIONAL
5. DIREITO À ALIMENTAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM NÍVEL NACIONAL

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclusão e recomendações

Na primeira parte desse documento, demonstramos que os dois principais argumentos que foram sempre apresentados contra a justiciabilidade do direito à alimentação estão atualmente ultrapassados. Em primeiro lugar, o direito à alimentação e as obrigações correlativas dos Estados estão claramente definidos no direito internacional. Em segundo lugar, não há nada na natureza do direito à alimentação que o torne não justiciável. Apresentamos uma jurisprudência considerável que demonstra que órgãos judiciários ou quase-judiciários puderam identificar as violações da totalidade das obrigações dos Estados – a obrigação de garantir que o direito à alimentação será exercido sem discriminação, a obrigação respeitá-lo, de protegê-lo e de fazê-lo cumprir – e as medidas a serem tomadas para corrigir essas violações, sem violentar o princípio da divisão dos poderes.

A apresentação dessa jurisprudência permitiu-nos igualmente demonstrar que milhões de vítimas de violações do direito à alimentação já tiveram acesso à justiça através do mundo, principalmente na África do Sul, na Argentina, na Colômbia, na Índia e na Suíça, mas também diante da ComADHP, da ComIADH, da CorteIADH, do Comitê de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça. Não é mais portanto aceitável continuar a afirmar atualmente que o acesso à justiça não é possível em caso de violação do direito à alimentação.

Na segunda parte, procuramos compreender as razões pelas quais as vítimas de violação do direito à alimentação podiam ter acesso à justiça em certos sistemas jurídicos e não em outros. Demonstramos que várias condições eram necessárias para que esse acesso à justiça fosse possível. Em primeiro lugar, o direito à alimentação deve estar consagrado no sistema jurídico considerado, ele deve ter uma base legal. Em segundo lugar, vias de recursos devem estar disponíveis e ser utilizadas para proteger as vítimas de violação do direito à alimentação. Em terceiro lugar, os órgãos de controle acionados devem reconhecer a justiciabilidade do direito à alimentação e seu papel de guardiães do respeito, da proteção e da realização do direito à alimentação. Ao apresentar a realização dessas três condições em nível nacional, regional e internacional, constatamos que as bases legais do direito à alimentação podiam ser diversas – tratados internacionais ou regionais na Argentina, Constituição na África do Sul ou lei nacional na Guatemala – mas que o ideal seria que o direito à alimentação fosse consagrado como um direito fundamental justiciável na Constituição, como é o caso recente do Equador e da Bolívia.

Ao estudar as vias de recursos disponíveis, constatamos que elas eram mais facilmente acessíveis para as vítimas se elas permitirem recursos coletivos, como na África do Sul,

na Argentina e na Colômbia, ou recursos de interesse público, como na Índia. É também importante que as instituições nacionais de direitos humanos possam apoiar as vítimas em suas pretensões, como é o caso na África do Sul, na Argentina e na Colômbia. Concluimos ainda que os órgãos de controle acionados, sejam eles judiciais ou quase-judiciais, devem ter poderes amplos de inquérito, serem capazes de proferir decisões detalhadas sobre as medidas serem tomadas, determinando medidas ao mesmo tempo de assistência e estruturais para corrigir a violação, e estar equipados para controlar a execução dessas decisões, como é por exemplo o caso da Corte Suprema Indiana e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Finalmente, concluimos que mesmo se o direito à alimentação estivesse consagrado e fosse invocável diante um órgão de controle judicial ou quase-judicial, isso não garantiria o reconhecimento de sua justiciabilidade pelo órgão acionado. Apresentamos o exemplo da Holanda, em que os juízes consideram que mesmo o direito ao mínimo vital depende da competência exclusiva das autoridades legislativas e executivas. Fazendo uma interpretação radicalmente diferente de seu papel de guardiões do respeito, da proteção e da realização do direito à alimentação, os juízes na África do Sul, na Argentina, na Colômbia, na Índia e na Suíça reconheceram a justiciabilidade do direito à alimentação.

A jurisprudência que apresentamos em nível nacional nos permite concluir que esse papel dos juízes é facilitado quando uma Constituição progressista confere uma legitimidade à intervenção dos juízes, como é o caso na África do Sul, na Argentina e na Colômbia. Os juízes são também mais facilmente legitimados para intervir quando é a realização do núcleo duro do direito à alimentação e a própria vida das vítimas que está em jogo. Em todos os casos que descrevemos, as vítimas faziam parte das pessoas e dos grupos mais vulneráveis da sociedade: as populações indígenas na Argentina, os pescadores tradicionais na África do Sul, as pessoas deslocadas na Colômbia, as crianças, as pessoas idosas, as famílias mais pobres e as populações tribais na Índia, e os imigrantes ilegais e os solicitantes de asilo não atendidos na Suíça.

As condições que identificamos para permitir um acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação estão todas preenchidas na Argentina, na África do Sul, na Colômbia, na Índia e em uma certa medida na Suíça, e elas o estão igualmente nos continentes africano e americano. Existe um potencial muito grande em certos Estados, como na Bolívia e no Equador, e em nível internacional, em consequência da adoção do protocolo facultativo referente ao PIDESC em 10 de dezembro de 2008. Quando esse Protocolo entrar em vigor, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais poderá desempenhar um papel motor na proteção do direito à alimentação em nível internacional, reconhecendo a justiciabilidade da totalidade das violações do direito à alimentação e permitindo um acesso à justiça às numerosas vítimas que não pudera ter acesso à justiça em nível nacional.

Em vários casos que apresentamos, em particular na Argentina, na África do Sul, na Colômbia, na Índia e no continente americano, esse acesso à justiça permitiu a centenas de milhares de pessoas obter uma melhora importante de seu acesso à alimentação. O acesso à justiça deve portanto ser considerado como um componente essencial da luta

contra a fome baseada na proteção do direito à alimentação. Inspirados pelas diretrizes sobre o direito à alimentação, faremos as recomendações a seguir para que esse acesso à justiça se torne possível em um número cada vez maior de sistemas jurídicos:

1. Os Estados devem continuar a consagrar o direito à alimentação em seu direito interno, se possível em sua Constituição. É também necessário adotar uma lei-quadro sobre segurança alimentar ou o direito à alimentação, que prevê a responsabilidade do governo, a coordenação de seus ministérios, a participação da sociedade civil e dos grupos mais vulneráveis, os objetivos a serem atingidos, as vias de recursos disponíveis em caso de violação do direito à alimentação e o papel da instituição nacional de direitos humanos.
2. Os Estados devem prever mecanismos que ofereçam vias de recursos adequadas, eficazes e rápidas em caso de violação do direito à alimentação, em particular para os grupos vulneráveis. Idealmente, esses procedimentos deveriam permitir recursos coletivos ou recursos de interesse público. É também preciso ajudar os indivíduos e os grupos a beneficiarem de uma ajuda jurídica para fazer valer melhor seu direito à alimentação. Os Estados devem garantir a proteção dos defensores direitos humanos, inclusive do direito à alimentação, e devem informar ao grande público todos os direitos e recursos disponíveis aos quais ele pode pretender.
3. As instituições nacionais de direitos humanos têm um papel central a desempenhar na promoção e na concretização do acesso à justiça em caso de violação do direito à alimentação. É essencial que essas instituições nacionais tenham o mandato de receber queixas em caso de violação do direito à alimentação e as competências para representar as vítimas diante dos tribunais. A experiência das instituições nacionais que já protegem o direito à alimentação, como na Argentina, na África do Sul ou na Colômbia, pode ser uma fonte importante de inspiração para as outras instituições nacionais.
4. Os Estados devem favorecer o reconhecimento da justiciabilidade do direito à alimentação pelos órgãos judiciais e quase-judiciais em nível nacional, regional e internacional. Como sublinhou a declaração e o plano de ação de Bangalore, adotado por mais de uma centena de juristas em 1995, os juízes, os advogados e a doutrina devem ser sensibilizados.²⁴⁹ Programas de formação devem ser organizados sobre a evolução da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito à alimentação, e sobre o papel dos órgãos de controle como guardiães do respeito, da proteção e da realização do direito à alimentação. Cursos universitários devem ser criados sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, em pé de igualdade com os direitos civis e políticos. Finalmente, os Estados deverão certificar-se de que os direitos humanos em geral, e o direito à alimentação em particular, sejam ensinados nos programas escolares, e que programas de formação sejam organizados para os administradores e para aqueles que estão encarregados da realização do direito à alimentação, na cidade como na zona rural.

Bibliografia

- ~ ALSTON, P, “International Law and the Human Right to Food” in ALSTON, P, TOMASEVSKI, K (eds), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 9-68.
- ~ Ibid. “International Law and the Right to Food” in EIDE, A, BARTH EIDE, W, GOONATILAKE, S, GUSSOW, J, OMAWALE (eds), *Food as a Human Right*, Second printing, Singapore, United Nations University, 1988, pp. 162-174.
- ~ BARTH EIDE, W, KRACHT, U (eds), *Food and Human Rights in Development. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Antwerpen, Oxford, Intersentia, 2005, 528 p.
- ~ BORGHI, M, POSTIGLIONE BLOMMESTEIN, L (eds), *For an Effective Right to Adequate Food*, Fribourg, Éditions universitaires, 2002, 398 p.
- ~ Ibid., *The Right to Adequate Food and Access to Justice*, Bruylant, Schulthess, 2006, 318 p.
- ~ BURGORGUE-LARSEN, L, ÚBEDA DE TORRES, A, *Les grandes décisions de la Cour interaméricaine des droits de l’homme*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 996 p.
- ~ COHRE, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Achievements, Challenges and Strategies. Featuring 21 Case Studies*, Geneva, COHRE, 2003, 184 p.
- ~ COOMANS, F (ed), *Justiciability of Economic and Social Rights. Experiences from Domestic Systems*, Antwerpen, Oxford, Intersentia, Maastricht Center for Human Rights, 2006, 452 p.
- ~ COOMANS, F, KAMMINGA, M.T (eds), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp-Oxford, Intersentia, 2004, 281 p.
- ~ COURTIS, C, “The Right to Food as a Justiciable Right: Challenges and Strategies” in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 11, 2007, pp. 317-337.
- ~ DENNIS, M.J, STEWART, D.P, “Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be and International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?” in *American Journal of International Law*, Vol. 98, July 2004, pp. 462-515.
- ~ FAO, *Guide on Legislating for the Right to Food*, Rome, FAO, 2009, 328 p.
- ~ Ibid, *Les Directives sur le droit à l’alimentation. Documents d’information et études de cas*, Rome, FAO, 2006, 226 p.
- ~ GOLAY, C, *Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Genève, CETIM, 2008, 14 p.
- ~ Ibid., *Droit à l’alimentation et accès à la justice*, Thèse présentée pour l’obtention du grade de Docteur en relations internationales (Droit international), Genève, Université de Genève, IHEID, 2009, 385 p.
- ~ ROBINSON, M, “Making Human Rights Matter: Eleanor Roosevelt’s Time Has Come” in *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, 2003, pp. 1-11.

- ~ SEPÚLVEDA, M, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen, Oxford, New York, Intersentia, 2003, 477 p.
- ~ SQUIRES, J, LANGFORD, M, THIELE, B, *The Road To A Remedy. Current Issues in the Litigation of Economic, Social and Cultural Rights*, Sydney, Australian Human Rights Centre, 2005, 250 p.
- ~ TEXIER, P, “Commentaires sur l’observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC): le droit à une nourriture suffisante” in BERTHOUSOZ, R, MEYER-BISCH, P, NSEKA, F (textes réunis par), *Faim de vivre. La multidimensionnalité du droit à l’alimentation*, Berne, Fribourg, 2000, pp. 67-77.
- ~ TOMASEVSKI, K, “Justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels” in *La Revue*, Commission internationale de juristes, décembre 1995, No 55, pp. 223-240,
- ~ UN Millenium Project, Task Force on Hunger, *Halving hunger, it can be done*, UNDP, New York, 2005, 245 p.
- ~ VAN BOVEN, T, “CERD and Article 14: The Unfulfilled Promise” in ALFREDSSON, G, GRIMHEDEN, J, RAMCHARAN, B.G, DE ZAYAS, A (eds), *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in honour of Jakob Th. Möller*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, pp. 153-166.
- ~ VANDENHOLE, W, *The Procedures Before the UN Human Rights Bodies: Divergence or Convergence?*, Antwerp-Oxford, Intersentia, 2004, 331 p.

Jurisprudência

- ~ Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra*, Sentencia del 18 septiembre 2007.
- ~ Ibid., Poder Judicial de la Nación, Cám. Cont. Adm. Fed., Sala V, *Viceconte, Mariela Cecilia c/ Estado Nacional –M de Salud y Acción Social- s/ amparo ley 16. 986*, Causa no 31. 777/96, Decision del 2 de junio de 1998.
- ~ CIJ, *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo/Rwanda)*, Requête introductive d’instance du 28 mai 2002.
- ~ Ibid., *Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif du 9 juillet 2004.
- ~ Ibid., *Activités armées sur le territoire du Congo (nouvelle requête: 2002) (République démocratique du Congo/Rwanda)*, Compétence de la Cour et recevabilité de la requête, Arrêt du 3 février 2006.
- ~ Ibid., *Épandages aériens d’herbicides (Équateur c. Colombie)*, Requête introductive d’instance du 31 mars 2008

- ~ Colombia, Corte Constitucional, *Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño (en representación de varias personas integrantes del Grupo Etnico Indígena U'W'A) c/ Ministerio del Medio Ambiente y Occidental de Colombia, Inc. s. Acción de tutela*, Sentencia SU-039/97, 2 de febrero 1997.
- ~ Ibid., *Acción de tutela instaurada por Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez y otros contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA, y otros*, Sentencia T-025/04, 22 de enero 2004.
- ~ ComADHP, *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, Communication No. 151/96, Décision du 15 novembre 1999.
- ~ Ibid., *Social and Economic Rights Action Center, Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*, Communication 155/96, Decision of 27 October 2001.
- ~ ComIADH, *Brazil*, Case 7615, Resolution 12/85, 5 March 1985.
- ~ Ibid., *Enxet-Lamenxay and Kayleyphapopyet (Riachito) Indigenous People. Paraguay*, Case 11.713, Report 90/99, 29 September 1999.
- ~ Ibid., *Mercedes Julia Huenteao Beroiza et al. Chile*, Petition 4617/02, Report 30/04, Friendly Settlement, 11 March 2004.
- ~ Comité des droits de l'homme, *F.H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*, Communication No 182/1984, Constatations du 9 avril 1987, Doc.N.U. CCPR/C/29/D/182/1984.
- ~ Ibid., *Mukong v. Cameroon*, Communication No. 458/1991, Constatations du 21 juillet 1994, Doc.N.U. CCPR/C/51/D/458/1991.
- ~ Ibid., *Länsman et al. v. Finland*, Communication No. 511/1992, Constatations du 8 novembre 1994, Doc.N.U. CCPR/C/52/D/511/1992.
- ~ Ibid., *Mabuika et consorts c. Nouvelle Zélande*, Communication No. 547/1993, Constatations du 27 octobre 2000, Doc.N.U. CCPR/C/70/D/547/1993.
- ~ Ibid., *Lantsova c. Fédération de Russie*, Communication No. 763/1997, Constatations du 26 mars 2002, CCPR/C/74/D/763/1997.
- ~ Ibid., *Evans c. Trinité-et-Tobago*, Communication N. 908/2000, Constatations du 21 mars 2003, Doc.N.U. CCPR/C/77/D/908/2000.
- ~ Ibid., *Karimov et consorts c. Tadjikistan*, Communications No. 1108&1121/2002, Constatations du 27 mars 2007, Doc.N.U. CCPR/C/89/D/1108&1121/2002.
- ~ CourEDH, *Airey c. Irlande*, Arrêt du 9 octobre 1979.
- ~ Ibid., *Akkoç c. Turquie*, Arrêt du 10 octobre 2000.
- ~ CourIADH, *Villagrán-Morales y otros vs. Guatemala*, Sentencia de 19 de noviembre 1999.
- ~ Ibid., *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, Judgment of 31 August 2001.

- ~ Ibid., “*Instituto de Reeducación del Menor*” vs. *Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.
- ~ Ibid., *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, Sentencia 17 de junio de 2005.
- ~ Ibid. *Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006.
- ~ India, Supreme Court, *S. Jagannath Vs. Union of India and Ors*, 1997 SCC (2) 87, Judgment of 11 December 1996.
- ~ Ibid., *Samatha Vs. State of Andhra Pradesh and Ors*, 1997 SCC (8) 191, Judgment of 11 July 1997.
- ~ Ibid., *People’s Union for Civil Liberties Vs. Union of India & Ors*, Writ Petition (Civil) No. 196/2001.
- ~ Ibid., High Court (Cape of Good Hope Provincial Division), *Kenneth George and Others v. Minister of Environmental Affairs & Tourism*, Case No. EC 1/2005, Judgment of 2 May 2007.
- ~ South Africa, Constitutional Court, *Khosa and Others v. Minister of Social Development and Others*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), Judgment decided on 4 March 2004.
- ~ Suisse, Tribunal fédéral, *V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern*, ATF 121 I 367, Arrêt du 27 octobre 1995.
- ~ Ibid., *B. gegen Regierung des Kantons St.Gallen*, ATF 122 II 193, Arrêt du 24 mai 1996.
- ~ Ibid., *X. gegen Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen und Departement des Innern sowie Obergericht des Kantons Schaffhausen*, ATF 130 I 71, Arrêt du 14 janvier 2004.
- ~ Ibid., *X. gegen Departement des Innern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn*, ATF 131 I 166, Arrêt du 18 mars 2005.

