



# O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Esta obra foi realizada com financiamento da SESAN/MDS por meio do Termo de Parceria nº 006/2010 firmado entre a ABRANDH e o MDS para execução do projeto: “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis estaduais, distrital e municipais.”



Ministério do  
**Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome**



**Projeto** “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis estaduais, distrital e municipais”

**Realização** Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)

#### **Apoio e financiamento**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

#### **Pesquisadores**

Marília Mendonça Leão – coordenação geral  
Elisabetta Recine - coordenação ensino e pesquisa  
Juliana Rochet  
Nayara Côrtes  
Jucimara Garcia de Moraes  
Arceolinda Carvalho  
Maira Lins Bonfim - assistente de pesquisa  
Arnaldo Castro Rocha - assistente de pesquisa  
Amanda Lima - assistente de pesquisa

#### **Pesquisadores / Consultores temporários**

Antônio Manuel Timbó - consultor em SAN  
Danielle Coenga Oliveira - consultora em EAD e pesquisa qualitativa  
Mariana Santarelli - consultora em SAN  
Vanessa Nespole - consultora em Estatística  
Vivian Braga - consultora em SAN

#### **Facilitadores / Articuladores Estaduais**

##### **Região Norte**

Acre - Eduardo Amaral Borges  
Amapá - Kátia Cilene de Mendonça Almeida  
Amazonas - Neires Maria das Graças Almeida Bader  
Pará - Rosa Maria da Silva Barbosa  
Rondônia - Cleusa Firmino Medeiros  
Roraima - Lidiomar do Socorro Fonseca Pontes  
Tocantins - Paulo Rogério Gonçalves

##### **Região Nordeste**

Alagoas - Haroldo da Silva Ferreira  
Bahia - Tania Mara Buranelli Soares  
Ceará - Mailde Carlos do Rego  
Maranhão -  
Paraíba - Sidney de Oliveira Silva  
Pernambuco - André Luiz Pimentel de Vasconcelos  
Piauí - Iraides Rodrigues Leite de Araujo  
Rio Grande do Norte - Jair de Souza  
Sergipe - Mirsa Mara Barreto Xavier Leite

### **Região Sudeste**

Espírito Santo - Pedro Kitoko  
Minas Gerais - Beatriz Leandro de Carvalho  
Rio de Janeiro - Carmelita Lopes  
São Paulo - Marcelo Mazeta Lucas

### **Região Sul**

Paraná - Regina Maria Ferreira Lang  
Rio Grande do Sul - Raquel Rau  
Santa Catarina - Tatiane Meirelles de Deus

### **Região Centro-Oeste**

Distrito Federal - Camila Reis  
Goiás - Célia Varela Bezerra  
Mato Grosso do Sul - Eurípia de Faria Silva  
Mato Grosso - Valesca Jovê Cesar Naime

### **Design visual**

Marilda Donatelli

### **Relato audio-visual**

Tiago Rocha

D598

O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013.

263 p. : il.

ISBN 978-85-63364-06-7

1. Alimentação - Brasil. 2. Segurança alimentar - Brasil.  
3. Nutrição - Brasil. 4. Direitos Humanos. I. Leão,  
Marília.

II. Título.

CDD 363.80981

Catálogo na fonte: Carolina Perdigão CRB1-1898



Esta obra foi licenciada sob uma licença *Creative Commons*  
Atribuição - Não Comercial - Sem Derivados 3.0 Não Adaptada.  
Para ver uma cópia desta licença, acesse <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.



# Sumário

Apresentação	7
Introdução	8
<b>Unidade 1</b> <b>A SOBERANIA E A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA</b>	
<b>Módulo 1</b> A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada	12
<b>Módulo 2</b> Os direitos e as obrigações do DHAA	45
<b>Módulo 3</b> As violações e a exigibilidade do DHAA	68
<b>Módulo 4</b> Colocando em prática o DHAA	107
<b>Unidade 2</b> <b>CONSTRUINDO COMPETÊNCIAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO SISAN</b>	
<b>Módulo 5</b> Os marcos e os instrumentos legais da PNSAN e do SISAN no Brasil	136
<b>Módulo 6</b> O planejamento participativo do SISAN	166
<b>Módulo 7</b> A gestão do SISAN	205
<b>Módulo 8</b> Participação e controle social no SISAN	238



# Apresentação

Este livro é resultado da nova edição do curso sobre Direito Humano à Alimentação Adequada, realizado pelo MDS em parceria com a ABRANDH.

O trabalho tem o importante papel de contribuir para a formação de uma cultura de direitos, pois traz informações que podem, de um lado, reforçar lutas e demandas da sociedade civil relacionadas ao Direito à Alimentação Adequada (DHAA) e, de outro, colaborar para que ações públicas, gestores e servidores públicos façam uso dos princípios e elementos que caracterizam os direitos humanos, tais como, participação social, indivisibilidade de direitos, apoderamento, exigibilidade, transparência, entre outros, garantindo assim, uma maior aderência entre os meios utilizados para garantia de direitos e os seus fins.

Essa nova edição, além de atualizações, traz como novidade o módulo sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, instituído através da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei nº 11.346, em 2006. O objetivo primordial deste sistema é garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (art. 1ª e 3ª da LOSAN).

Esperamos que conselheiros e conselheiras de políticas públicas e de direitos humanos, militantes, movimentos sociais, entidades de base, ONG's, gestores(as) e servidores(as) públicos(as), operadores(as) de direito, estudantes, professores e professoras, entre outras pessoas, possam se apropriar desse conteúdo e fortalecer a sua atuação para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada para todos indivíduos, grupos e povos, nos diferentes contextos e realidades do Brasil.

**Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

# Introdução

Esta publicação sistematiza e consolida os conteúdos do curso de formação a distância sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), realizado, em 2012, pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A ABRANDH teve a oportunidade de oferecer dois cursos a distância em anos anteriores, que tiveram como foco a formação em DHAA no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nessas duas oportunidades, foram capacitadas cerca de cinco mil pessoas, em diversas localidades. A partir dessa experiência bem-sucedida, a ABRANDH elaborou, em conjunto com o MDS, o curso a distância “O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, com o objetivo de colaborar com o debate crítico e com a produção de novos conhecimentos sobre o DHAA, a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e a realização desses conceitos por meio do SISAN.

Os conteúdos do curso foram desenvolvidos para construir competências individuais e coletivas entre lideranças da sociedade civil, dos movimentos sociais, dos povos indígenas e de comunidades tradicionais, gestores(as) governamentais, conselheiros(as) dos Conselhos Estaduais, Municipais e Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs), conselheiros(as) dos Conselhos de Direitos Humanos, Conselhos de Políticas Públicas Setoriais, entre outros conselhos estaduais, municipais e nacionais. Destina-se, ainda, a procuradores(as), promotores(as), operadores(as) do direito e demais atores sociais relevantes para a promoção do DHAA e para a implantação do SISAN.

Com a publicação deste conteúdo, esperamos estimular um processo de imersão nos conceitos e dimensões dos direitos humanos, com ênfase no DHAA; promover o conhecimento sobre os marcos legais que protegem esse direito e informar sobre a adesão e a implementação do SISAN nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A realização do Direito Humano à Alimentação Adequada requer a adoção de políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, acesso, consumo de alimentos seguros e de qualidade, promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável em todos os níveis federativos. O Brasil criou um sistema público, o SISAN, destinado a coordenar intersetorialmente as políticas públicas necessárias para a garantia da SAN. O processo de implementação do SISAN deve ser feito de maneira participativa e dialogada. Para tanto, é fundamental forte articulação com todos os setores relevantes da sociedade organizada e com os órgãos públicos.



O SISAN tem como objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no país.

Para que o SISAN e as políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em construção promovam, de fato, o DHAA, é fundamental a disseminação e o compartilhamento de conhecimentos sobre esses temas. A capacitação permanente da sociedade civil e de agentes do poder público, em diferentes níveis, bem como de membros dos CONSEAs, representantes de diferentes conselhos de políticas públicas e outros atores sociais envolvidos na promoção da SAN, sem dúvida, contribuirá para a atuação dessas pessoas em suas realidades. No caso de gestores(as) públicos(as), possibilitará o melhor cumprimento de suas obrigações; no caso dos titulares e defensores de direitos, possibilitará que eles possam cobrar direitos, promovendo a melhoria das condições de vida da população.

Este texto está dividido em duas unidades, que, por sua vez, estão subdivididas em módulos, assim distribuídos:

### **Unidade 1: A Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada**

Módulo 1: A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada

Módulo 2: Os direitos e as obrigações do DHAA

Módulo 3: As violações e a exigibilidade do DHAA

Módulo 4: Colocando o DHAA em prática

### **Unidade 2: Construindo competências para a implementação do SISAN**

Módulo 5: Os marcos e os instrumentos legais da PNSAN e do SISAN no Brasil

Módulo 6: O planejamento participativo do SISAN

Módulo 7: A gestão do SISAN

Módulo 8: Participação e controle social no SISAN

Esperamos que a presente publicação dissemine informações úteis sobre a realização do DHAA e sobre a implementação do SISAN, além de contribuir para a formação de uma visão problematizadora sobre os temas abordados, capaz de estimular a construção de propostas de ação.

Boa leitura.

**Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)**



## **UNIDADE 1**

### **A Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada**

# MÓDULO 1

## A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA)<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Conhecer o conceito de SAN;
- Conhecer o conceito de soberania alimentar;
- Conhecer o que são os direitos humanos;
- Conhecer o conceito do DHAA;
- Conhecer os conceitos-chave para a realização do DHAA;
- Integrar os conceitos de SAN, soberania alimentar e DHAA.

---

<sup>1</sup> As aulas deste módulo, com exceção da aula “Soberania Alimentar”, de autoria de Nayara Côrtes Rocha, foram elaboradas a partir do texto original “Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)” de autoria de Valéria Burity, Thaís Franceschini e Flávio Valente, publicados em: Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Esta versão mantém os autores originais e incluem como autoras responsáveis pela adaptação e atualização Nayara Côrtes Rocha e Marília Leão.

## A Segurança Alimentar e Nutricional

### **Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito internacional e no Brasil (SAN)**

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito em permanente construção. A questão alimentar e nutricional está relacionada com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, razão pela qual sua concepção ainda é assunto debatido por variados segmentos da sociedade, no Brasil e no mundo. Além disso, o conceito evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

Durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o termo segurança alimentar passou a ser utilizado na Europa. Nessa época, o seu conceito tinha estreita ligação com o de segurança nacional e com a capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, de forma a não ficar vulnerável a possíveis embargos, cercos ou boicotes devido a razões políticas ou militares.

No entanto, o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO –, por exemplo) e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods<sup>2</sup>, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial, entre outros).

Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi tratada, de forma hegemônica, como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir dessa compreensão, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos.

Havia o entendimento de que a insegurança alimentar decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Nesse contexto, foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos: a chamada Revolução Verde. Essa experiência tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos.

---

2. A Conferência de Bretton Woods foi convocada em 1944 com o objetivo de discutir a construção de uma nova ordem econômica mundial, visando assegurar a estabilidade monetária internacional. Como resultados foram criados: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambos em 22 de julho de 1944. Essas instituições foram criadas por 45 países (o Brasil, entre eles) no final da Segunda Guerra Mundial, cujos representantes se reuniram, em julho de 1944, na cidadezinha de Bretton Woods, Estado de New Hampshire, Estados Unidos.

O fato é que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida resultante da Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia. De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos – ou seja, é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos. Atualmente, dados da FAO informam que aproximadamente 870 milhões de pessoas sofrem de fome crônica no mundo. Isso significa que uma em cada oito pessoas não tem acesso à alimentação saudável e adequada no seu dia a dia (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012).

Mesmo considerando o aumento da produção de alimentos, diversos fatos comprovam que a Revolução Verde é insustentável a longo prazo. Erosão e compactação do solo, poluição, redução dos recursos hídricos (a agricultura é responsável por 70% do consumo humano de água), perda de matéria orgânica do solo, inundação e salinização de terras irrigadas, exploração excessiva dos recursos pesqueiros e poluição dos mares têm contribuído para a desaceleração da taxa de crescimento da produção alimentar.

No início da década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos levou a Conferência Mundial de Alimentação de 1974 a identificar que a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos. Ou seja, não era suficiente apenas produzir alimentos, era preciso também garantir a regularidade do abastecimento. O enfoque, na época, ainda estava preponderantemente no produto, e não no ser humano, ficando a dimensão do direito humano em segundo plano. Foi nesse contexto que a Revolução Verde intensificou-se, inclusive no Brasil, com um enorme impulso da produção de soja. A estratégia aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos.

Vale ressaltar que, a partir dos anos 1980, os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Os excedentes alimentares foram colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome. Nessa década se reconhece que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia do acesso físico e econômico de todas as pessoas a quantidades suficientes de alimentos de forma permanente.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002).

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

– PIDESC (1966), temas que serão abordados no próximo módulo. Um passo importante para isso foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO e realizada em Roma, em 1996, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a todos.

A evolução conceitual ocorre tanto em âmbito internacional quanto nacional e caracteriza-se como um processo contínuo que acompanha as diferentes necessidades de cada povo e de cada época.

No Brasil, o conceito de SAN vem sendo debatido há pelo menos 20 anos. O entendimento de segurança alimentar como sendo

a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Doc. Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, 1986)

foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e posteriormente consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional. A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento. É importante ressaltar, no entanto, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)<sup>3</sup>, em 1998.

Recentemente, outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países são soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), devendo respeitar as múltiplas características culturais manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais. Além disso, há o reconhecimento de que tal processo deve ocorrer em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social.

As dimensões anteriormente citadas foram incorporadas por ocasião da II Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Atualmente, o Brasil adota o seguinte conceito de SAN:

3. Criado em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. Existem fóruns estaduais de SAN na maioria dos estados brasileiros.

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Esse entendimento foi afirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006. A LOSAN trouxe um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN.

### Elementos conceituais da SAN

No conceito de SAN, consideram-se dois elementos distintos e complementares.

A dimensão alimentar refere-se à produção e disponibilidade de alimentos, que devem ser:

- Suficientes e adequadas para atender a demanda da população, em termos de quantidade e qualidade;
- Estáveis e continuadas para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais;
- Autônomas para que se alcance a autossuficiência nacional nos alimentos básicos;
- Equitativas para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas, haja vista manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população;
- Sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural, com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.

A dimensão nutricional incorpora as relações entre o ser humano e o alimento, implicando em:

- Disponibilidade de alimentos saudáveis;
- Preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário;
- Consumo alimentar adequado e saudável para cada fase do ciclo da vida;
- Condições de promoção da saúde, da higiene e de uma vida saudável para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos;
- Condições de promoção de cuidados com a própria saúde, com a saúde da família e da comunidade;
- Direito à saúde, com o acesso aos serviços de saúde garantido de forma oportuna e resolutiva;
- Prevenção e controle dos determinantes que interferem na saúde e nutrição, tais como as condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais;
- Boas oportunidades para o desenvolvimento pessoal e social no local em que se vive e se trabalha.

A segurança alimentar é um importante mecanismo para a garantia da segurança nutricional, mas não é capaz de dar conta por si só de toda sua dimensão.

#### ATENÇÃO!

A evolução do conceito de SAN, no Brasil e no mundo, aproxima-se, cada vez mais, da abordagem de DHAA. Para que uma Política de SAN seja coerente com a abordagem de direitos humanos, deve incorporar princípios e ações essenciais para a garantia da promoção da realização do DHAA, bem como os mecanismos para a exigibilidade deste direito. Nas próximas aulas será estudada, com maior detalhamento, a relação entre SAN e DHAA.



## A intersectorialidade da Segurança Alimentar e Nutricional

Considerando as diferentes dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, as iniciativas e políticas para sua garantia devem conter ações que contemplem tanto o componente alimentar (disponibilidade, produção comercialização e acesso aos alimentos) como o componente nutricional (relacionado às práticas alimentares e utilização biológica dos alimentos). Para tanto, é necessária a mobilização de diferentes setores da sociedade (tais como agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho) para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.

Os fatores que determinam a alimentação e os hábitos alimentares são muitos e de diferentes naturezas (econômica, psicossocial, ética, política, cultural). Escolhemos o que comemos de acordo com nosso gosto individual; com a cultura em que estamos inseridos; com a qualidade e o preço dos alimentos; com quem compartilhamos nossas refeições (em grupo, em família ou sozinhos); com o tempo que temos disponível; com convicções éticas e políticas (como, por exemplo, algumas pessoas vegetarianas defensoras dos animais e do meio ambiente), entre outros aspectos. Cada um desses fatores pode promover a segurança alimentar e nutricional, ou dificultar o seu alcance, para determinada população.

Por exemplo, se o preço dos alimentos (ou de grupos de alimentos) aumenta muito e a renda da população não acompanha o aumento, possivelmente, as famílias, principalmente as de baixa renda, diminuirão a quantidade e/ou a qualidade dos alimentos adquiridos. No caso dessas famílias, que usam parte significativa de seu orçamento para compra de alimentos, tais variações de preços podem gerar insegurança alimentar entre seus membros.

De maneira semelhante, se os alimentos ricos em açúcar, gordura e sal forem muito mais baratos e acessíveis do que alimentos integrais, frutas e verduras, a tendência é que seu consumo cresça, provocando o aumento do excesso de peso e de doenças a ele associadas. Tal situação pode agravar-se se a diferença de preço for acompanhada por propaganda e publicidade excessivas de alimentos industrializados, se as opções de alimentação saudável fora de casa forem escassas e se as pessoas não tiverem tempo suficiente para se alimentar de maneira adequada. Todos esses fatores podem ser observados em nossa realidade, o que, somado ao sedentarismo de parcela expressiva da população, explica, em grande parte, o aumento do excesso de peso e das doenças crônicas no Brasil, consideradas face da insegurança alimentar.

Esses exemplos demonstram que nossa alimentação é multideterminada e que, portanto, as ações e políticas para promover uma alimentação adequada e saudável a todos, que incluam as dimensões e princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, devem incidir sobre diversas áreas e setores da sociedade.

Vamos, agora, considerar outros fatores que influenciam o consumo alimentar. Por exemplo, o que determina o preço dos alimentos?

Podemos pensar em muitos determinantes, desde a economia e o mercado internacional até as alterações climáticas, custos de produção e processamento. Para simplificar, utilizaremos como exemplo o preço de frutas e hortaliças e consideraremos apenas seu custo de produção, transporte e comercialização. Pensando nesses aspectos, temos como fatores influenciadores as condições dos agricultores para produção, as distâncias percorridas e a quantidade de “atravessadores” por que os alimentos devem passar até chegarem às prateleiras de mercados, feiras e hortifrútis. Quanto maiores o custo para sua produção, a distância percorrida e o número de pessoas que o comercializa até o consumidor final,

maior será o preço do alimento. Assim como maior será, também, o desperdício, a perda da qualidade e a poluição gerada no processo.

Dessa forma, ações e políticas de incentivo à produção de frutas e hortaliças regionais em áreas urbanas, periurbanas, ou em áreas rurais perto das cidades podem melhorar o preço e a qualidade desses alimentos, de modo a incentivar o maior consumo por parte da população local. Estratégias nesse sentido podem ainda reduzir o desperdício de alimentos e a poluição causados pelo transporte em longas distâncias. Combinadas às políticas de compra pública de alimentos – em que o Estado os adquire direto dos produtores para utilização em escolas, hospitais, creches, abrigos e asilos –, tais estratégias podem promover, também, condições dignas de trabalho e de vida no meio rural, além de aumentar o consumo de frutas e hortaliças pelo público atendido.

Ainda como forma de incentivo ao consumo de frutas e hortaliças, podemos pensar em programas e campanhas com esse fim, além de ações de educação alimentar e nutricional em diversas instituições públicas, bem como ações de regulamentação da publicidade excessiva de alimentos industrializados. Tal conjunto de iniciativas integradas – desde o incentivo à produção até o consumo desses alimentos – poderia promover não apenas uma alimentação mais saudável, como processos de produção e comercialização de alimentos mais justos social e economicamente, mais sustentáveis e com maior valorização da cultura e dos alimentos locais.

Este é apenas um exemplo de como as ações em Segurança Alimentar e Nutricional são amplas e devem contemplar diversos setores (agricultura, abastecimento, saúde, educação, desenvolvimento e assistência social, entre outros) de forma articulada. A essa característica chamamos intersetorialidade<sup>4</sup>.

#### ATENÇÃO!

A Segurança Alimentar e Nutricional é uma temática e um objetivo essencialmente intersetorial. Isso significa dizer que cada setor ligado a ela deve desenvolver ações para sua promoção. Significa, também, que esses diferentes setores devem trabalhar de maneira interligada e articulada para potencializar suas ações. Além disso, é importante que algumas políticas estratégicas sejam construídas e geridas por vários setores em conjunto.

Vamos imaginar a seguinte situação: se a Secretaria de Agricultura de determinado município desenvolve um programa de incentivo à agricultura urbana e periurbana, sem pactuação entre os diversos setores que possam garantir: orçamento para a produção e apoio aos agricultores, áreas de plantio, ferramentas e insumos, equipamentos para escoamento da produção (como feiras e mercados populares), compra pública direta do produtor e incentivo ao maior consumo desses alimentos, o programa pode ser menos efetivo, tanto na promoção de melhores condições de vida às famílias produtoras, como na promoção de uma alimentação mais adequada e saudável à população de maneira geral.

Assim, ainda que não seja um princípio de simples execução, a intersetorialidade deve ser um objetivo conjunto de diversos setores, tanto do governo como da sociedade civil, e um valor de fundamental importância para o êxito de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional.

4. BURLANDY, Luciene. “Segurança Alimentar e Nutricional: a intersetorialidade e as ações de nutrição”. Saúde em Revista. Piracicaba, 6 (13), p. 9-15, 2004.

## A soberania alimentar<sup>5</sup>

A soberania alimentar é um conceito de grande importância para a garantia do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional. Relaciona-se ao direito dos povos de decidir sobre o que produzir e consumir. Dessa forma, importam à soberania alimentar a autonomia e as condições de vida e de trabalho dos agricultores familiares e camponeses, o que se reflete na produção de alimentos de qualidade, seguros, diversos, ambientalmente sustentáveis e adequados à cultura local. Esse conceito é também relevante no que diz respeito à soberania das nações e sua autossuficiência com relação aos alimentos para consumo interno. Remete, ainda, à preservação de sementes tradicionais (crioulas) e da biodiversidade agrícola, além da valorização de cultura e hábitos alimentares de diversas populações. Cada um desses aspectos será explicitado no decorrer desta aula.

O conceito de soberania alimentar surgiu durante a década de 1990, como resposta dos movimentos sociais camponeses às políticas agrícolas neoliberais desenvolvidas em todo o mundo. Mais especificamente, o conceito foi criado em 1996, em reação à Cúpula Mundial da Alimentação. No entendimento desses movimentos, o conceito de Segurança Alimentar utilizado pela FAO<sup>6</sup> e as políticas propostas limitam-se à garantia do alimento, sem se importar onde e como ocorre a produção. Essa abordagem favorece o agronegócio<sup>7</sup>, inviabilizando a agricultura camponesa, uma vez que a oferta de alimentos pode ser atendida através da importação ou da produção em larga escala de alguns produtos em forma de monocultura (CAMPOS, 2007).

Em contraposição a essa forma de garantir o acesso à alimentação, esses movimentos, liderados pela Via Campesina<sup>8</sup>, propõem o conceito de Soberania Alimentar como:

O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território;

5. Agradecemos a Julian Perez, Maicon de Andrade e Sílvia Rigon pelas contribuições dadas a este texto.

6. O Conceito de Segurança Alimentar da FAO é: garantir a todos acesso a alimentos básicos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer as outras necessidades essenciais. É importante destacar que o conceito brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional difere do conceito da FAO e contempla tanto as dimensões da qualidade dos alimentos e sua segurança biológica como uma cadeia produtiva de alimentos mais justa, solidária, sustentável, além da valorização das culturas alimentar e de cultivo dos povos, aproximando-se fortemente da perspectiva de soberania alimentar.

7. Neste curso, a expressão “agronegócio” é utilizada para definir o modelo de produção agrícola baseado em monocultivos, em grandes extensões de terra, a partir de mecanização intensiva, com a utilização de veneno agrícola (os agrotóxicos) e pouca mão de obra. Tal modelo de produção é visto como uma categoria econômica com fortes laços com o comércio exterior.

8. A Via Campesina é um movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas e negras da Ásia, África, América e Europa. Uma das principais políticas da Via Campesina é a defesa da soberania alimentar.

prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais. (...) (Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001, apud CAMPOS, 2006, p. 154-155).

Em 2007, durante o Fórum Mundial de Soberania Alimentar, em Mali, esse conceito foi reafirmado:

A soberania alimentar é o direito dos povos de decidir seu próprio sistema alimentar e produtivo, pautado em alimentos saudáveis e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e ecológica, o que coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, acima das exigências dos mercados e das empresas, além de defender os interesses e incluir as futuras gerações (FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007).

Segundo essa percepção, a soberania alimentar inclui:

- Priorizar a produção agrícola local para alimentação da população e acesso dos camponeses à terra, à água, às sementes e ao crédito para produção. Nesse contexto, reafirma-se a necessidade de reformas agrárias e da luta contra os organismos geneticamente modificados (OGM), para garantir o livre acesso às sementes e à preservação da água de qualidade como bem público;
- O direito dos camponeses de produzirem alimentos e o direito dos consumidores de decidirem sobre o que consumir;
- O direito dos países de protegerem-se das importações agrícolas e alimentares muito baratas, com preços agrícolas ligados aos custos de produção. Os países devem ter o direito de fixar impostos para importações demasiado baratas, comprometendo-se com uma produção camponesa sustentável, além de controlar a produção do mercado interno para evitar excedentes agrícolas;
- A participação dos povos na definição da política agrária;
- O reconhecimento das mulheres camponesas que desempenham papel essencial na produção agrícola e na alimentação (VIA CAMPESINA, 2003).

Uma das principais críticas da Via Campesina é que, da forma como se organiza, o comércio internacional não prioriza a alimentação das populações e não contribui para a erradicação da fome no mundo. Pelo contrário, aumenta a dependência dos povos à importação agrícola, reforça a industrialização agrícola, colocando em risco o patrimônio genético, cultural e ambiental do planeta, assim como a saúde das pessoas. Tal modelo tem expulsado milhares de camponeses do campo, obrigando-os à migração e ao abandono das práticas agrícolas tradicionais (VIA CAMPESINA, 2003).

#### ATENÇÃO!

A soberania alimentar deve incluir um comércio internacional justo, que priorize a segurança alimentar dos povos por meio de trocas comerciais entre regiões de produtos específicos que constituem a diversidade de nosso planeta (VIA CAMPESINA, 2003).

### Os modelos de desenvolvimento rural

Como se pode notar, a temática da soberania alimentar relaciona-se fortemente à produção de alimentos (o que se produz, como e para quê) e não é compatível com o modelo hegemônico voltado às necessidades do mercado internacional.

De maneira simplificada, podemos definir basicamente dois principais modelos de desenvolvimento rural, que apontam para concepções distintas de ocupação do espaço agrário, de organização social e de relação com a natureza (CONSEA, 2010). São eles:

- Modelo agroexportador, fundamentado em grandes propriedades monocultoras, na produção em larga escala, poupa mão de obra e usa intensamente mecanização, irrigação e insumos industriais como agrotóxicos, sementes transgênicas e rações (CONSEA, 2007);
- Modelo de agricultura familiar, baseada em pequenas propriedades com produção diversificada e voltada prioritariamente ao mercado interno.

O modelo agroexportador, conduzido pelo agronegócio empresarial – produto histórico da articulação entre capital financeiro, capital industrial e a grande propriedade territorial – produz de acordo com as necessidades dos mercados internacionais, que nem sempre condizem com as necessidades de alimentos para consumo da população. Ou seja, se em determinado momento as “mercadorias” mais lucrativas são a soja e a cana-de-açúcar, estes serão os cultivos prioritários, ainda que não sejam a base da alimentação local. Produzir alimentos para o mercado interno não é prioridade neste modelo. Segundo Oliveira (2003, p. 7),

Quem produz, produz para quem paga mais, não importa onde ele esteja na face do planeta. Logo, a volúpia dos que seguem o agronegócio vai deixando o país vulnerável no que se refere à soberania alimentar. Como as *commodities* garantem saldo na balança comercial o Estado financia mais as ditas cujas. Então, mais agricultores capitalistas vão tentar produzi-las.

Ou seja, a produção de *commodities* para exportação gera mais lucro aos grandes produtores (a quem o autor chama “agricultores capitalistas”), para quem o Estado oferece incentivos. Logo, a tendência é que esses cultivos sejam maiores do que o de alimentos, o que pode ser visto nas estatísticas da produção agrária brasileira.

Resultados da Pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), demonstram que, no período entre 1990 até 2008, a produção de cana-de-açúcar cresceu 145% e a de soja 200%, enquanto o crescimento da produção de feijão foi de 54,9% e de arroz 62,5% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006a).

Dados do Censo Agropecuário realizado em 2006, também pelo IBGE, evidenciam a desproporcional distribuição de terra e de investimento entre agronegócio e agricultura familiar e as características da produção agrícola no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006b). Veja a seguir alguns pontos importantes divulgados por essa pesquisa:

- Em 2006, havia 5,17 milhões de estabelecimentos agropecuários no país. Destes, 84,4% eram de agricultura familiar e 15,6% de agricultura não familiar, ou patronal (que, segundo os parâmetros desse estudo, compreendiam mais de quatro módulos fiscais). No entanto, os estabelecimentos de agricultura familiar ocupavam apenas 1/4 da área total dos estabelecimentos agropecuários do país, ou seja, os estabelecimentos patronais dominavam 3/4 dessa área;
- Segundo a mesma pesquisa, os estabelecimentos de agricultura familiar respondem por 75% de toda a população ocupada em estabelecimentos agropecuários do país. O estudo aponta ainda que havia, em média, 5 pessoas ocupadas a cada 100ha de área em estabelecimentos agropecuários, sendo que nos estabelecimentos familiares a média subia para 15,4 pessoas, enquanto nos estabelecimentos não familiares caía para 1,7 pessoa. Além disso, das pessoas que ocupavam estabelecimentos de agricultura

familiar, 90% tinham laços de parentesco com o produtor e 81% residiam no próprio local. Ou seja, a agricultura familiar gera mais trabalho no campo e se organiza como um empreendimento coletivo;

- As políticas de crédito reproduzem, na alocação de recursos, a acentuada desigualdade observada na estrutura fundiária (distribuição de terras). O valor destinado à agricultura familiar girou sempre em torno de 1/5 do que é programado para a agricultura patronal, exceto entre 2009 e 2010, quando a proporção ficou abaixo de 1/6. Isso significa que mais de 80% dos gastos previstos nos planos-safras para o setor agropecuário são dirigidos a cerca de 15% dos produtores, ao passo que aos demais 85% cabem 20% dos recursos;
- Por fim, o Censo Agropecuário demonstra que, apesar de deter 1/4 total das terras do Brasil e 1/5 dos investimentos destinados à agricultura patronal, a agricultura familiar responde por boa parte da produção de alimentos do país. Os agricultores familiares forneciam 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite e possuíam 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% de bovinos. Além disso, a agricultura familiar era responsável por 63% do valor produzido em horticultura.

A partir desses dados, é possível afirmar que a produção agrícola familiar contribui de maneira significativa para a oferta interna de alimentos no país, sendo a grande responsável pela garantia da segurança alimentar e nutricional dos brasileiros.

Os dados também possibilitam concluir que não há soberania alimentar em nosso país, visto que quem dita as regras de produção e destino dos alimentos é o mercado internacional.

Esta é a lógica que atinge não apenas a produção, mas toda a cadeia produtiva de alimentos, centrada essencialmente no lucro, capaz de gerar o paradoxo de fazer com que alimentos, transformados em *commodities*, gerem fome e insegurança alimentar em diversos países. Isso tem acontecido nos últimos anos, com a chamada “crise mundial de alimentos”.

No Brasil, ainda que importantes avanços na redução da fome e da desnutrição tenham sido observados nos últimos anos, as mazelas sociais não foram completamente extintas. No campo e nas periferias dos grandes centros urbanos, a insegurança alimentar ainda alcança as parcelas mais vulneráveis da população<sup>9</sup>.

Com relação ao incentivo à agricultura familiar, importantes avanços também vêm sendo alcançados nos últimos anos, sobretudo com a execução de iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ainda que de maneira menos abrangente que o necessário, tais programas vêm promovendo o fortalecimento dos agricultores e agricultoras familiares. No entanto, há ainda muito a ser feito. Uma política de reforma agrária efetiva, que garanta, além do acesso à terra, condições para dela se viver e a regularização fundiária de terras indígenas e quilombolas são condições primordiais para a garantia da soberania e segurança alimentar.

---

<sup>9</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2009), cerca de 30% dos domicílios investigados apresentavam alguma forma de insegurança alimentar (aproximadamente 65 milhões de pessoas) sendo que 5,8% desses domicílios (2,9 milhões) foram classificados como insegurança alimentar grave, ou seja, restrição alimentar na qual para pelo menos uma pessoa foi reportada alguma experiência de fome no período investigado. Entre os domicílios com insegurança alimentar moderada ou grave, cerca de 55% estavam na classe de rendimento mensal domiciliar *per capita* de até 1/2 salário mínimo *per capita*. Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio – Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf). Acesso em 25 out. 2012.

A insuficiência de políticas específicas nessas áreas, mesmo se considerando os programas citados anteriormente, que incluam o estímulo de produção para o autoconsumo<sup>10</sup>, ocasiona que tais populações – rural, indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais – enfrentem ainda mais dificuldades para garantir sua segurança alimentar e nutricional, apresentando maiores índices não só de insegurança alimentar como de desnutrição. Logo, esses grupos, historicamente detentores de conhecimentos ancestrais de cultivo de alimentos, sem terra e sem recursos financeiros e/ou naturais, têm sérias limitações de produção.

### **Soberania alimentar, cultura e saúde**

A falta de soberania alimentar causa efeitos negativos para além do meio rural. Também nas cidades, a massificação dos hábitos alimentares vem afastando, cada vez mais, as populações de sua cultura alimentar, o que acarreta sérias alterações na identidade e diversidade culturais, bem como diversos danos à saúde.

O oligopólio da cadeia de produção, a transformação e a distribuição de alimentos determina não apenas o que pode ser produzido, mas, em última instância, o que será consumido. Nas gôndolas dos supermercados, são apresentadas diferentes marcas e produtos alimentícios que se parecem cada vez menos com aquilo que nossos avós chamavam de alimento.

Apesar dos anúncios de infinitos produtos alimentícios, a base da nossa alimentação é, atualmente, limitada aos mesmos ingredientes, presentes em quase todos os tipos de produtos, que pouco ou nada refletem nossos hábitos alimentares tradicionais. A maior parte deles apresenta quantidades de açúcar, gordura e sal muito superiores às dos alimentos in natura ou mesmo preparados em casa.

Essas mudanças em nossa alimentação ao longo dos anos são evidenciadas nas Pesquisas de Orçamentos Familiares (POF – 2002/2003 e 2008/2009) que investigam, entre outros aspectos, dados de aquisição de alimentos nos domicílios brasileiros. Elas demonstram que a compra de alimentos básicos e tradicionais brasileiros como arroz, feijão e farinha de mandioca perdem importância nas despesas das famílias, enquanto aumenta a participação relativa de alimentos processados e produtos prontos para consumo, como pães, embutidos, biscoitos, refrigerantes e refeições prontas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

Além da perda da diversidade e identidade cultural, os novos hábitos têm causado danos à saúde dos brasileiros. O reduzido consumo de alimentos in natura fundamentais à saúde, como frutas e hortaliças, associado ao excessivo e crescente consumo de alimentos industrializados (ricos em gordura, açúcar, sal e pobres em fibras e vitaminas) e ao sedentarismo da população, tem gerado números alarmantes de sobrepeso, obesidade e doenças crônicas.

Assim, as populações urbanas necessitam, também, ser despertadas para a noção de soberania alimentar, a fim de que sejam capazes de refletir cotidianamente sobre suas necessidades, práticas alimentares e sobre a origem dos alimentos. Conforme ressaltam Burlandy e Maluf (2010):

Num contexto em que a terra, a saúde, o corpo e o alimento configuram-se em mercadorias, perfis de necessidades são criados e recriados em torno da comercialização e do consumo, algumas delas impostas pelo atual cotidiano da vida (BURLANDY; MALUF, 2010, p. 42).

10. A produção para autoconsumo também é bastante comprometida pelo modelo de modernização da agricultura. Em geral, os créditos e financiamentos oferecidos pelas políticas e programas públicos são voltados para a produção para o mercado. Assim, os povos e comunidades que produzem para autoconsumo têm sua segurança alimentar e nutricional seriamente comprometida.

Nesse sentido, não há como pensar soberania alimentar tratando o sistema produtivo dissociado da dimensão nutricional e dos condicionantes das práticas alimentares contemporâneas. Com relação a esta dimensão, cabe também ao Estado a regulação dos meios de comunicação e da publicidade de alimentos, do comércio e da indústria, além, é claro, dos espaços públicos de oferta de refeições, bem como do comércio internacional (BURLANDY; MALUF, 2010).

## **A agroecologia**

Outro pilar da soberania alimentar é sua perspectiva de sustentabilidade ambiental, preservação da biodiversidade e compromisso com as futuras gerações.

O modelo convencional de agricultura, pautado pela “Revolução Verde”, demanda o uso intensivo de insumos químicos, como os agrotóxicos, que vêm acarretando danos à saúde humana e ao ambiente. Diversos estudos têm revelado os problemas de saúde causados pela utilização dos agroquímicos, sobretudo para os agricultores (NAVOLAR et al., 2010).

O Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. Dados do Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas de 2002, da Fundação Oswaldo Cruz, apontam que 10,42% das notificações de intoxicação humana são causadas por agrotóxicos, o que totaliza 7.838 casos. Em termos de letalidade, as mortes por agrotóxicos chegam a 2,34%, a maior porcentagem das taxas levantadas (ANVISA, 2005)<sup>11</sup>.

Conforme dados divulgados pela ANVISA, existe ainda o risco de intoxicações crônicas relacionadas ao consumo frequente de alimentos contaminados com resíduos químicos de agrotóxicos. Outros estudos registram também a contaminação do leite materno com resíduos de agrotóxicos (MESQUITA; MOREIRA, 2001).

Em 2011, foi divulgada uma pesquisa realizada em Lucas do Rio Verde (MT), em que resultados de análises do leite materno de mulheres do município apontaram a contaminação por resíduo de agrotóxicos em 100% das amostras coletadas, ou seja, o leite de todas as mulheres que participaram do estudo apresentava resíduos de agrotóxicos.

Além dos impactos danosos à saúde humana, o uso de agroquímicos prejudica o meio ambiente e contamina sistemas hídricos superficiais e subterrâneos.

Como resposta aos danos econômicos, sociais e ambientais causados pelo modelo agroexportador, surgiu nos anos 1970 e 1980 um movimento em favor da agricultura sem o uso de insumos químicos e demais tecnologias utilizadas por ele. Esse movimento, que atualmente é também uma ciência, tem-se fortalecido nos últimos anos e se chama Agroecologia.

O modelo agroecológico de produção baseia-se no desenvolvimento da agricultura sustentável, sem insumos químicos<sup>12</sup>, pautada nos saberes e métodos tradicionais de manejo e gestão ambientais acumulados ao longo de muitas gerações. Propõe a produção de alimentos seguros, saudáveis e culturalmente adequados como forma de cultivar a diversidade ambiental e cultural e de reafirmar os laços entre o ser humano e a natureza. A agroecologia prima, ainda, por princípios éticos de solidariedade e de sustentabilidade para a construção de práticas e

---

<sup>11</sup> Vale destacar que os casos de intoxicação humana são subnotificados. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), cada caso registrado corresponde a aproximadamente cinquenta casos ocorridos.

<sup>12</sup> É importante esclarecer que o termo “agricultura orgânica” tem sido largamente utilizado por empresas, atualmente, em função de interesses comerciais. Contudo, essa produção se restringe ao não uso de agroquímicos ou transgenia e não inclui os demais princípios éticos da agroecologia.



estratégias que garantam a alimentação adequada e saudável a todos (NAVOLAR et al., 2010; PACHECO, 2010; RIGON et al, 2010).

Outras características importantes, construídas na realidade dos espaços da agroecologia, são: a resignificação das relações sociais de gênero, principalmente no que se refere à construção política da visibilidade do trabalho das mulheres e os processos organizativos das estratégias de segurança alimentar<sup>13</sup>.

#### ATENÇÃO!

A diversidade é um conceito central para a Agroecologia e também para a Segurança Alimentar e Nutricional. Ambas consideram que compõem esta dimensão a conservação, manejo e uso da agrobiodiversidade (diversidade de espécies, variedades genéticas e diversidade de sistemas agrícolas ou cultivados) e a diversidade alimentar e cultural, que vem se perdendo com a massificação dos hábitos alimentares e a diminuição da diversidade de alimentos, causada pelo avanço das monoculturas.

Culturas vêm se perdendo, desde seus hábitos alimentares até sua materialidade representada por uma agrobiodiversidade incomensurável, fruto de milhares de anos de saberes desenvolvidos e acumulados, hoje, quando ainda vigentes, postos ao serviço do mercado tal qual peça de museu ou “curiosidade folclórica”. (RIGON et al, 2010, p. 5)

A ideologia hegemônica incutida pelo mercado e pela grande mídia nos faz pensar que a única realidade possível é a criada por eles mesmos. Desse modo, achamos que o “normal” é o uso de agrotóxicos e a alimentação massificada, baseada em alimentos industrializados, e o “alternativo” é a Agroecologia e a alimentação saudável. Mas nem sempre foi assim e nem é preciso que seja. Diversas experiências bem-sucedidas na Agroecologia têm acontecido, apesar do pouco incentivo e da “invisibilidade” das iniciativas.

O avanço da produção de alimentos transgênicos também tem causado preocupação a organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidades científicas. Existem duas questões centrais que geram tal preocupação:

- Não foram realizados estudos que indicam quais são os impactos ambientais causados pelo uso dos transgênicos. Existem possibilidades de contaminação de culturas não transgênicas, perda da biodiversidade, surgimento de ervas daninhas resistentes a herbicidas e aumento do uso do solo;
- Não existem estudos ou pesquisas de médio e longo prazo que garantam que os alimentos transgênicos são inofensivos à saúde e vida humana. Não se sabe ainda que efeitos, doenças ou danos à saúde a ingestão de alimentos geneticamente modificados podem causar a médio e longo prazo, ou seja, a liberação de produtos transgênicos, sem a realização de estudos prévios de impacto ambiental e dos riscos à saúde e à Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira, fere o princípio da precaução<sup>14</sup>.

13. Para aprofundar seus conhecimentos sobre o tema leia o texto Soberania e segurança alimentar na construção da agroecologia: sistematização de experiências [Organização Silvia do Amaral Rigon et al.]. Grupo de Trabalho em Soberania e Segurança Alimentar da Articulação Nacional de Agroecologia – GT SSA/ANA. 1. ed. Rio de Janeiro: FASE, 2010.

14. O princípio da precaução estabelece a necessidade de prevenção de riscos potenciais e de efeitos irreversíveis antes mesmo da existência de provas irrefutáveis de nocividade de uma nova tecnologia. Esse princípio, incorporado na Lei 11.105, de 24 de março de 2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades

Para agravar a situação, produtos contendo organismos geneticamente modificados são vendidos sem rotulagem específica que indique sua presença, ferindo mais um direito do consumidor de saber e escolher o que consome. É importante destacar que, no Brasil, estão liberadas as plantações de algodão, milho, soja e feijão transgênicos, sendo o milho e a soja ingredientes presentes em grande parte de alimentos industrializados e o feijão, a base da nossa alimentação.

A mesma ideologia hegemônica, que fez da Revolução Verde “a única solução possível para acabar com a fome no mundo”, pretende, agora, convencer que a produção de alimentos transgênicos dará conta desta “missão”. Essa é uma das mais graves ameaças à Soberania Alimentar, na atualidade.

Apesar de todas as dificuldades, os agricultores familiares e da agroecologia seguem construindo alternativas para uma agricultura mais sustentável, justa, solidária e que produza alimentos seguros, saudáveis, diversos e culturalmente adequados a todas as pessoas e para as novas gerações.

## MÓDULO 1

## aula 3

### O conceito de DHAA

#### O que são direitos humanos?

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas condições básicas que lhes permitam levar uma vida digna. Isto é, com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais (LEÃO; RECINE, 2011).

#### ATENÇÃO!

Vale também ressaltar que a definição de direitos humanos está em constante construção, pois foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que mudam com o tempo. Eles avançam à medida que avança a humanidade, os conhecimentos construídos e a organização da sociedade e do Estado.

Os direitos humanos foram pactuados como direitos inerentes a toda pessoa por meio de um longo processo de lutas e conflitos entre grupos, especialmente entre aqueles detentores do poder e as maiorias sem poder algum. Portanto, tudo o que se refere à promoção de direitos humanos está relacionado ao estabelecimento de limites e de regras para o exercício do poder, seja este público, seja privado, econômico, político ou mesmo religioso (VALENTE, 2002; TRINDADE, 2000; BOBBIO, 1992).

Os instrumentos de direitos humanos, normas, acordos ou declarações que preveem tais direitos – por terem sido firmados em momentos de grande mobilização e indignação popular contra

---

que envolvam organismos geneticamente modificados, encontra também expressão concreta em vários artigos da Constituição Federal de 1988.

os abusos de poder, por parte dos Estados e de grupos hegemônicos, ou depois de grandes catástrofes provocadas por guerras ou disputas que produziram a morte de milhares ou de milhões de pessoas – são uma conquista da luta dos povos contra a opressão, a discriminação, o uso arbitrário do poder ou omissões por parte dos detentores do poder.

Exemplos disso são a Declaração de Direitos dos Homens e dos Cidadãos, firmada logo após a Revolução Francesa, em 1789; a Constituição dos Estados Unidos da América, promulgada em 1787, 11 anos após a vitória do povo americano contra o Império Britânico; a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, que serão explicados adiante.

Os direitos à vida, à liberdade, à alimentação adequada, à saúde, à terra, à água, ao trabalho, à educação, à moradia, à informação, à participação, à liberdade e à igualdade podem ser citados como alguns exemplos de direitos humanos.

Conforme já mencionado, os direitos humanos são influenciados pelos costumes e valores de determinado tempo histórico e, portanto, podem mudar de acordo com as regras e necessidades dos povos em determinado momento. Por exemplo, atualmente, discute-se sobre o direito à inclusão digital que é de fato uma demanda importante na atualidade, mas que não poderia ser prevista em outras épocas.

O importante é entender que os direitos humanos existem para proteger o ser humano da tirania e da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre homens e mulheres, com a finalidade última de promover o progresso da sociedade, o bem comum, a paz, em um estado de ampla liberdade. (LEÃO; RECINE, 2011)

### **Princípios que regem os direitos humanos**

Os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização. Dessa forma, um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais.

Os direitos humanos:

- São universais porque se aplicam a todos os seres humanos, independente do sexo e da orientação sexual, idade, origem étnica, cor da pele, religião, opção política, ideologia ou qualquer outra característica pessoal ou social;
- São indivisíveis porque os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são todos igualmente necessários para uma vida digna. Além disso, a satisfação de um não pode ser usada como justificativa para a não realização dos outros;
- São interdependentes e inter-relacionados porque a realização de um requer a garantia do exercício dos demais. Por exemplo: não há liberdade sem alimentação; não exercem plenamente o direito ao voto aqueles que não têm direito ao trabalho e à educação; não há saúde sem alimentação adequada e assim por diante. Nesse sentido, a promoção da realização de qualquer direito humano tem que ser desenvolvida de forma interdependente e inter-relacionada com a promoção de todos os direitos humanos;
- São inalienáveis, ou seja, são direitos intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, o que significa que não podem ser tirados por outros, não podem ser cedidos voluntariamente por ninguém nem podem ter a sua realização sujeita a condições.

## O Direito Humano à Alimentação Adequada

O Direito Humano à Alimentação Adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos. No Brasil, desde 2010, este direito está assegurado entre os direitos sociais da Constituição Federal, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 2010.

Entretanto, o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome estão distantes da realidade de muitas pessoas em todo o mundo.

A incorporação do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada e de Segurança Alimentar e Nutricional nas várias estratégias de desenvolvimento social é um caminho eficaz para reverter essa situação.

## Um quadro global da pobreza e da desnutrição

Em 2005, segundo dados da FAO, 852 milhões de pessoas sofriam de fome crônica (90% crônica e 10% gravemente desnutridas) nos países em desenvolvimento. Em 2008, a FAO divulgou novos dados informando que esse contingente atingiu 923 milhões de pessoas, ou seja, 71 milhões a mais do que em 2005.

Segundo a FAO, a crise dos alimentos<sup>15</sup> tem sido responsável pelo aumento do número de pessoas afetadas pela fome<sup>16</sup>. O relatório de 2011 sobre a fome no mundo, produzido por este mesmo organismo, aponta para 925 milhões de famintos e para perspectivas ainda difíceis para os anos seguintes devido à previsão de que os preços devem seguir em alta, afetando gravemente agricultores e consumidores dos países pobres.

Assim, a Meta de Desenvolvimento do Milênio nº. 1 – de reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com a fome – está gravemente ameaçada e, como aponta o próprio relatório de 2011, ainda que seja atingida, 600 milhões de pessoas ainda sofrerão por causa da fome, o que é inadmissível.

Além disso, estima-se que 2 bilhões de pessoas sofrem de fome oculta (deficiências de micronutrientes). Os principais segmentos atingidos são: mulheres com anemia e deficiência de ferro, crianças afetadas por deficiência de iodo, a causa mais comum de retardamento mental, crianças que sofrem de deficiência subclínica de Vitamina A, o que reduz a capacidade de combater doenças e pode levar à cegueira.

---

15. Recentemente, a mídia internacional tem dado muito espaço ao que vem sendo chamado de “crise mundial dos alimentos”. Descreve-se a “crise” pelo aumento expressivo do preço de produtos alimentícios (trigo, milho, arroz, leite, carne e soja, por exemplo). De acordo com informações da FAO, datadas de abril de 2008, 37 países estão à beira de uma crise alimentar grave. A ONU alertou que se nada for feito, faltarão alimentos para milhões de pobres no mundo. Parece que o problema é de escassez da oferta quando, na realidade, se trata da expressão mais perversa da injustiça distributiva global. A maior prova disso é que são somente os mais pobres os afetados pela crise. A alta dos preços dos alimentos é a face mais visível de um conjunto de fatores que vem historicamente promovendo a exclusão social e a sistemática violação do DHAA de expressivos contingentes populacionais. É importante ressaltar que as políticas de desenvolvimento têm-se pautado em interesses de mercado e não em garantia de direitos e dignidade humana. Em um documento elaborado em 2008, chamado A Crise Mundial de Alimentos viola o Direito Humano à Alimentação, a ABRANDH apresenta alguns elementos que devem ser levados em conta na construção de uma agenda global de desenvolvimento pautada em direitos humanos. Ver: ABRANDH. A crise mundial de alimentos viola o direito humano à alimentação adequada. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100911221251.pdf>.

16. SCHUTTER, Olivier De. No Solutions for Food Crisis without Human Rights. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NoSolutionsFoodCrisis.aspx>.

Ademais, uma nova epidemia de obesidade está espalhando-se pelo mundo, com 500 milhões de adultos obesos em países pobres e ricos, gerando consequências prejudiciais tanto para a saúde desses indivíduos como para o orçamento na área de saúde dos países.

Essa situação demonstra a necessidade de se garantir a realização do DHAA como estratégia fundamental para lidar com as questões acima mencionadas.

### **O que é o Direito Humano à Alimentação Adequada?**

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

#### **ATENÇÃO!**

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

Essa definição incorpora todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.

### **Comentário sobre a terminologia**

O PIDESC reconhece o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome.

Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA:

- O direito de estar livre da fome e da má nutrição e
- O direito à alimentação adequada<sup>17</sup>.

O DHAA começa pela luta contra a fome, mas, caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada. Na realidade,

17. Em 2007, o CONSEA, por meio de um Grupo de Trabalho – GT Alimentação Adequada e Saudável –, propôs uma definição ampliada para este conceito: a alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados (CONSEA, 2007). Essa definição considera que o modo como se produzem os bens necessários e como se reproduz a vida humana numa dada sociedade tem reflexos nos corpos e perfil de saúde dos mesmos e que, dessa maneira, as mudanças na forma de se alimentar nos últimos 200 anos tem-se refletido no atual quadro epidemiológico da humanidade.

o DHAA não deve – e não pode – ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, ou seja, que o condiciona ou o considera como “recomendações mínimas de energia ou nutrientes”. A alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã.

Assim, o DHAA diz respeito a todas as pessoas, de todas as sociedades, e não apenas àquelas que não têm acesso aos alimentos. O termo “adequada” envolve diversos aspectos, como mostra a Figura 1, e a promoção e plena realização do DHAA envolve elementos de justiça social e econômica.

As formas como cada um desses fatores são atendidos, no entanto, depende da realidade específica de cada grupo ou povo. Por exemplo, a plena realização do DHAA para uma comunidade indígena não é igual à dos moradores de uma cidade. As comunidades indígenas necessitam de terra para plantar, coletar e caçar. Os moradores de um bairro necessitam de trabalho, renda e acesso à água. As pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados para sua necessidade. Aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazerem escolhas saudáveis e seguras (por exemplo, rótulos confiáveis e de fácil compreensão). Ou seja, ainda que todos esses grupos tenham características em comum, em determinadas ocasiões requerem ações específicas para garantir seu direito (LEÃO; RECINE, 2011).

**Figura 1 – Representação gráfica das dimensões da alimentação adequada. Fonte: LEÃO e RECINE, 2011.**



## MÓDULO 1

## aula 4

### Conceitos e considerações importantes sobre o DHAA

Nesta aula, alguns conceitos-chave para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada devem ser compreendidos. São eles: a disponibilidade, a adequação, o acesso (físico e econômico) e a estabilidade de alimentos. Para uma melhor compreensão, cada um deles será explicado por meio de exemplos.

Para começar, o que significa “disponibilidade de alimentos”?

## Cenário 1: Disponibilidade

Exemplo: Uma área propensa a ocorrência de secas é habitada majoritariamente por agricultores familiares. Esses agricultores não dispõem de recursos para investir em irrigação, então dependem da água da chuva para o cultivo das lavouras. A ausência de fontes de renda alternativas mantém os agricultores em situação de insegurança. Quando a falta de chuva resulta no fracasso da colheita, há poucos alimentos disponíveis e nenhum dinheiro para comprá-los. A rede de comércio local de alimentos também é afetada.

Nesse cenário, como a produção de alimentos é reduzida, os alimentos disponíveis não são suficientes para as comunidades.

Vejamos mais detalhadamente o que significa disponibilidade.

### Disponibilidade de alimentos

A disponibilidade de alimentos pode ocorrer das seguintes formas:

- Diretamente, a partir de terras produtivas (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas) ou de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos;
- A partir de alimentos comprados na rede de comércio local ou obtidos por meio de ações de provimento como, por exemplo, entrega de cestas básicas.

## Cenário 2: Adequação

Exemplo A: As comunidades indígenas Guaranis-Kaiowás do Município de Dourados, Estado do Mato Grosso do Sul, vivem em uma área de terra tão pequena que não lhes dá condições de viver dignamente e de produzir ou obter alimentos tradicionais por meio da agricultura, pesca, caça e coleta. Em decorrência dessa situação, 17 crianças morreram por desnutrição em 2005 e a vulnerabilidade persiste na região até os dias atuais. Os governos federal e estadual, como medida emergencial, distribuíram cestas básicas de alimentos. Porém alguns alimentos (farinha de trigo e leite em pó) não faziam parte da cultura alimentar do povo Guarani-Kaiowá. Logo, a medida não foi eficaz para reverter o quadro de desnutrição que afetou a aldeia.

Exemplo B: Numa escola há crianças portadoras de doença celíaca e que, por essa razão, não podem comer glúten. Contudo, a maioria dos alimentos oferecidos na escola contém glúten, o que põe em risco a vida e a saúde dessas crianças.

Os cenários acima são exemplos de inadequação dos alimentos.

### Adequação dos alimentos

O consumo apropriado de padrões alimentares, inclusive o aleitamento materno, é essencial para o alcance do bem-estar nutricional.

Além disso, os alimentos não devem conter substâncias adversas em níveis superiores àqueles estabelecidos por padrões internacionais e pela legislação nacional. Essas substâncias são toxinas, poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, promotores de crescimento e hormônios, entre outros.

A alimentação, no contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada, deve incluir valores associados à preparação e ao consumo de alimentos. Alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor,

variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos.

### **Cenário 3: Acesso**

Nas décadas de 1970 e 1980, as altas taxas de desemprego em áreas rurais e a falta de oportunidades causaram migração em massa para os centros urbanos. Os migrantes encontravam trabalho nos setores informais, em que os salários eram baixos e irregulares, não permitindo a aquisição e o consumo de alimentos nutritivos de forma regular e permanente.

Esse exemplo configura a falta de acessibilidade econômica aos alimentos e, em consequência, o acesso a quantidades insuficientes dos mesmos para a garantia da SAN.

A acessibilidade ao alimento pressupõe acessibilidade tanto econômica como física.

#### **Acessibilidade econômica**

A acessibilidade econômica implica acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentação adequada com regularidade durante todo o ano.

#### **Acessibilidade física**

A alimentação deve ser acessível a todos: lactentes, crianças, idosos, deficientes físicos, doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos, entre outros. A alimentação também deve estar acessível para pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres, vítimas de conflitos armados e guerras, aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

### **Cenário 4: Estabilidade**

Em um assentamento rural, onde ainda não existem condições para produção de alimentos, há fornecimento de cestas básicas. Entretanto, ele não é estável e regular. A entrega de cestas básicas deveria ser suficiente, regular e permanente até que as famílias tenham condições, por seus próprios meios, de ter acesso à alimentação adequada. Além disso, deveria haver ações que garantissem a autonomia dessas famílias, a fim de que, por seus próprios meios, pudessem prover seus alimentos de maneira estável.

Tanto a disponibilidade de alimentos como a acessibilidade aos mesmos devem ser garantidas de maneira estável. Isso significa que alimentos adequados devem estar disponíveis e acessíveis, de forma regular e permanente, durante todo o ano.

### **Considerações importantes**

Apesar de reconhecido em vários tratados e declarações internacionais, todos aprovados pelo Brasil, a realização do DHAA em suas duas dimensões, ainda está muito longe de se tornar uma realidade para muitos.

Como diz a música *Comida* dos Titãs “a gente não quer só comida”. De fato, uma alimentação adequada vai muito além:

- Ela trata do direito a uma alimentação de qualidade, diversificada, nutricionalmente adequada, sem agrotóxicos ou contaminantes e isenta de organismos geneticamente modificados (OGM);



- Trata, ainda, do direito de acesso à informação cientificamente comprovada e respaldada sobre alimentação saudável e alimentos seguros e adequados;
- Inclui a regulamentação da propaganda e publicidade que promovem o consumo de alimentos não saudáveis ou que “vendem” características que inexistem ou são inverídicas, especialmente para crianças e jovens, fases da vida em que se constroem e se definem os hábitos alimentares;
- Respeita os hábitos culturais;
- Incorpora o direito da população de ter acesso aos recursos produtivos, de produzir, de maneira adequada e soberana, o seu próprio alimento e/ou de ter recursos (financeiros, físicos e materiais) para se alimentar de forma adequada e com dignidade;
- Incorpora a garantia e a possibilidade concreta de a população exigir a realização de seus direitos.

Resumindo, a promoção da garantia do DHAA passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo a práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, entre outros.

Não é possível descrever todas as ações necessárias para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, porque cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar com dignidade à medida que forem superadas as dificuldades da realidade específica que lhes cerca; e o Brasil tem diversas realidades, com particularidades e dificuldades em cada uma delas.

Os indígenas cujas terras não estão demarcadas, por exemplo, precisam de determinadas políticas que podem não ser pertinentes para os indígenas que vivem em terras demarcadas. Os ciganos têm necessidades diferentes de comunidades quilombolas. A classe média, que tem dinheiro para comprar seus alimentos, precisa de informação, entre outras medidas, para fazer valer o seu direito à informação e de escolha saudável dos alimentos, enquanto as comunidades urbanas e rurais excluídas precisam de renda ou acesso à terra, para poder usar a informação a que eventualmente tenham acesso, para realizar o seu DHAA. Ou seja, ainda que todos os grupos tenham características comuns, em determinados momentos precisam de ações específicas para garantir esse direito.

O DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio ambiente equilibrado e saudável, à saúde, à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros). Isso aponta claramente para a necessidade de políticas e programas públicos que tenham como princípio a intra e a intersetorialidade.

#### ATENÇÃO!

Na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito). Nesse sentido, é fundamental que práticas que promovam o DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias. Portanto, para promover a realização do DHAA, é fundamental que a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam garantidos por um processo democrático, participativo e inclusivo.

## Princípios dos Direitos Humanos

### A perspectiva do Direito à Alimentação Adequada

Os problemas relacionados com a privação de alimentos devem ser abordados sob a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. Isso significa que as estratégias de segurança alimentar e nutricional e as de redução da fome e da pobreza devem incorporar vários princípios de direitos humanos:

- Dignidade humana. Esse princípio exige que todas as pessoas sejam tratadas com respeito e dignidade. Políticas públicas baseadas em direitos humanos reconhecem o indivíduo não como mero objeto de uma política, mas sim como titular de direitos humanos, que pode reivindicá-los;
- Prestação de Contas (ou responsabilização). Uma abordagem baseada em direitos humanos reconhece a fixação de metas e processos transparentes para promover o desenvolvimento e a redução da pobreza. Os Estados são responsáveis por suas ações perante os indivíduos e delas devem prestar contas;
- Apoderamento. Os indivíduos, por sua vez, precisam apoderar-se das informações e instrumentos de direitos humanos para que possam reivindicar do Estado ações corretivas e compensações pelas violações de seus direitos.

A perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada está centrada em:

- Não discriminação. O Direito Humano à Alimentação Adequada deve ser garantido sem discriminação de origem cultural, econômica ou social, etnia, gênero, idioma, religião, opção política ou de outra natureza. Isso, porém, não afasta a necessidade de que sejam realizadas ações afirmativas e enfoques prioritários para grupos vulneráveis;
- Participação. Esse princípio destaca a necessidade de que as pessoas definam as ações necessárias ao seu bem-estar e participem, de forma ativa e informada, do planejamento, da concepção, do monitoramento e da avaliação de programas e políticas públicas. A participação plena requer transparência. Ela “apodera” as pessoas e é outra forma de reconhecimento de sua dignidade.

## MÓDULO 1

## aula 5

### A interligação e a convergência entre SAN, Soberania Alimentar e o DHAA

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Art. 3º).

Como explicado anteriormente, no Brasil, o conceito de SAN vem sendo utilizado para se referir a uma estratégia ou política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários.

Ao afirmar que determinado grupo ou indivíduo está em estado de segurança alimentar e nutricional, considera-se que este grupo ou indivíduo está tendo acesso regular a alimentação e nutrição adequadas e está tendo plenas condições de aproveitar, em termos fisiológicos, os alimentos ingeridos.

Em síntese, o direito humano à alimentação adequada trata da disponibilidade, adequação, acesso físico, econômico e estável aos alimentos, respeitando a dignidade humana, garantindo prestação de contas e apoderamento dos titulares de direito. Para contemplar todos estes atributos são necessárias políticas articuladas entre diversos setores (políticas intersetoriais) e âmbitos da sociedade, que ofereçam condições concretas para que os diferentes grupos sociais, cada um com suas especificidades, acessem, com dignidade, alimentos de qualidade produzidos de modo sustentável e permanente. Esta seria uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Para que as políticas produzam, de fato, acesso a alimentos seguros, saudáveis e produzidos de maneira social, econômica e ambientalmente sustentável, é necessário um modelo de desenvolvimento rural voltado ao objetivo de alimentar a população que valorize os saberes ancestrais de cultivo e o(a) agricultor(a), promovendo também sua saúde e autonomia. Ou seja, é preciso que se garanta o direito de os povos definirem suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos de acordo com cada cultura e região. É necessário, também, que tenham Soberania Alimentar.

A Soberania Alimentar está estreitamente relacionada às relações econômicas e ao comércio internacional, que precisam ser reguladas pelos Estados, sob pena de desequilibrarem a produção e o abastecimento interno de cada país. Os resultados da desregulação dos sistemas alimentares não só acarretam a destruição dos sistemas nacionais e locais, como também padronizam hábitos alimentares e tornam as populações de diversas regiões dependentes de alimentos que não lhes são culturalmente adequados (CONTI, 2009, p. 30).

Assim, é possível perceber a relação de interdependência e inter-relação entre os conceitos de DHAA, SAN e Soberania Alimentar e a impossibilidade de tratá-los de forma isolada.

É por meio da política de SAN, articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, que o Estado deve respeitar<sup>18</sup>, proteger<sup>19</sup>, promover<sup>20</sup> e prover<sup>21</sup> o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Este direito, que constitui obrigação do poder público e responsabilidade da sociedade, alia a concepção de um estado físico ideal – estado de segurança alimentar e nutricional – aos princípios de direitos humanos, tais como dignidade, igualdade, participação, não discriminação, entre outros (VALENTE, 2002).

18. Respeitar: A obrigação de respeitar os direitos humanos requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio à realização desses direitos. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, tem que criar mecanismos de reparação. Exemplo: políticas públicas que geram desemprego devem ser associadas a mecanismos que garantam a geração de novos empregos e salário-desemprego até a normalização da situação.

19. Proteger: O Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou de indivíduos que violem direitos humanos. Exemplo: ninguém pode impedir o acesso à água de outro indivíduo.

20. Promover: A obrigação de promover/facilitar significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios para garantia de seus direitos humanos. O Estado tem que promover/facilitar políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias, por exemplo.

21. Prover: O Estado tem também a obrigação de prover alimentação a pessoas e/ou famílias que, por condições estruturais ou conjunturais, não tenham condições de garantir para si mesmas alimentação, moradia adequada, educação, saúde. O Estado tem, por exemplo, a obrigação de garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essas famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar, quando forem capazes de fazê-lo.

Portanto, quando falamos em Segurança Alimentar e Nutricional, nos referimos à forma como uma sociedade organizada – por meio de políticas públicas, da responsabilidade do Estado e da sociedade em geral – pode e deve garantir o DHAA a todos(as) os(as) cidadãos(dãs) . O exercício do DHAA permite o alcance, de forma digna, do estado de segurança alimentar e nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais.

#### ATENÇÃO!

A garantia da Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

### **Contribuições do conceito de DHAA para a abordagem de SAN**

#### Razões para adoção da abordagem do DHAA

Apesar dos inegáveis avanços e conquistas observados nos últimos anos, a adoção efetiva de uma cultura de direitos humanos, especialmente de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), encontra-se ainda em estágio embrionário no Brasil, por uma série de diferentes fatores:

- Há grande concentração de renda, de recursos e de poder no Brasil;
- Uma grande parcela da população desconhece que tem direitos;
- A falta de informação sobre direitos humanos contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. Não se pode negar que em muitos casos uma forte dimensão paternalista<sup>22</sup> e assistencialista (ver box abaixo) ainda permeia o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso a alimentação, moradia, saúde, educação, cultura e lazer, entre outros, ainda não é reconhecido como direito. Ao contrário, muitas vezes são vistos como favor, caridade ou privilégio;
- Mesmo nos casos de conhecimento da existência de direitos humanos, incluindo os DHESC, a falta de informações quanto aos caminhos para garantir que os mesmos sejam realizados e a ausência de mecanismos efetivos para a cobrança desses direitos são também grandes desafios que precisam ser enfrentados;
- Grande parte da população brasileira ainda acredita que a defesa de direitos humanos refere-se exclusivamente à defesa dos direitos dos “presos” e “bandidos”. Essa associação decorre de uma generalizada desinformação por parte da população e, também, devido à manipulação de informações e de ideologias feitas principalmente pelos meios de comunicação em massa.

22. Segundo Bobbio “(...) paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e dos povos, mas que exclui sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente dos pais para com seus filhos menores” (PATERNALISMO. In: BOBBIO et al. Dicionário de Política. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000).

**SAIBA MAIS: ASSISTÊNCIA E ASSISTENCIALISMO**

A assistência mantém forte relação com a obrigação de prover direitos. Realiza-se assistência quando se constroem, de forma verdadeiramente participativa, políticas públicas que tenham como base a dignidade humana. Essa construção é feita em parceria com os poderes públicos e as comunidades que devem ser sujeitos das ações. Nessa relação, atuam “dois sujeitos autônomos” e não um sujeito (poder público) e um objeto (comunidade marginalizada).

O que se vislumbra é a possibilidade de os assistidos se organizarem de forma independente, elaborarem suas demandas de forma coletiva e passarem a acreditar mais em si próprios do que na intervenção de qualquer liderança ou autoridade que lhe apareça como ‘superior’. A Assistência é, por isso mesmo, uma prática de emancipação. Se vitoriosa, ela produz sujeitos livres e críticos (ROLIM, s/d).

O assistencialismo, por sua vez, “oferece a própria atenção como uma ‘ajuda’, vale dizer: insinua, em uma relação pública, os parâmetros de retribuição de favor que caracterizam as relações na esfera privada. É pelo valor da ‘gratidão’ que os assistidos se vinculam ao titular das ações de caráter assistencialista” (ROLIM, s/d). Não se trata, portanto, de executar ações para prover direitos e, assim, cumprir obrigações, “o que se vislumbra, pelo assistencialismo, é a possibilidade de os assistidos ‘retribuírem’ eleitoralmente a atenção recebida; por isso, os assistidos devem ser submissos e dependentes, não devem se organizar de forma autônoma e, muito menos, expressar demandas políticas como se sujeitos fossem. O assistencialismo é, por isso mesmo, uma prática de dominação. Se vitorioso, ele produz objetos dóceis e manipuláveis.”<sup>23</sup>

A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim, os agentes dos poderes públicos devem tomar todas as medidas necessárias para cumprir esta tarefa.

Quando os programas públicos são vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos como pelos titulares de direitos, é, sem dúvida, mais fácil para a sociedade exigir que eles sejam bem geridos e executados. Como afirma Bobbio (2004), a linguagem dos direitos humanos tem a grande função prática de emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais.

No Brasil, algumas iniciativas relacionadas à SAN são: a Estratégia de Saúde da Família (ESF), Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER), Programa de Assistência Jurídica Integral e Gratuita, Programa Luz para Todos e vários outros. Essas iniciativas e programas utilizam recursos públicos para garantir os direitos dos cidadãos. Assim, é fundamental que todos os técnicos e servidores que atuam em programas governamentais compreendam que os programas são formas de garantir direitos e reforcem isso junto à população.

A sociedade civil e outros atores sociais, por sua vez, têm o papel fundamental de apoiar e exigir a construção de uma nova cultura na gestão pública, na qual as políticas, programas e ações governamentais sejam entendidos como direitos que podem e devem ser exigidos.

23. ROLIM, Marcos. Assistência Social e Assistencialismo. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/cronic5.htm>. Acesso em 30 out. 2012.

O Estado e as esferas governamentais estarão cumprindo com suas obrigações constitucionais e funcionais – e não “prestando favor” – quando implementam programas e políticas que promovem os direitos dos cidadãos.

#### ATENÇÃO!

Os fatos de o DHAA ser um direito humano de todos e a Segurança Alimentar e Nutricional, um dever do Estado e responsabilidade da sociedade nos levam à seguinte conclusão: Não podemos falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui, como indivíduos, agentes do Estado ou representantes da sociedade civil, no processo de promoção da realização da SAN e do DHAA como direito passível de ser exigido em sua realidade local.

Como será explicado no Módulo 2, a todo direito humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil bem como as do setor empresarial) para realização dos mesmos.

Para entender melhor esse tema, não deixe de ler as próximas aulas.

### **As políticas públicas que promovem a SAN, a Soberania Alimentar e o DHAA<sup>24</sup>**

Conforme já mencionado, as políticas públicas constituem o meio pelo qual o Estado, representado pelas suas instituições públicas, se organiza para atender as necessidades da população. Sabemos que no Brasil há grande concentração da renda nacional, dos recursos naturais e do poder político. Daí a importância das políticas públicas para o país e da necessidade de avaliação e aperfeiçoamento contínuos de seus planejamentos. Só será possível viver num país justo, solidário e democrático com a realização de todos os direitos humanos a partir de políticas públicas fortalecidas, bem planejadas e adequadamente geridas (LEÃO; RECINE, 2011).

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) está prevista na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e foi instituída pelo Decreto 7.272, de 2010. Ela tem como objetivo geral “promover a segurança alimentar e nutricional, (...) bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional”.

São diretrizes dessa política:

- Acesso universal à alimentação adequada;
- Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

24. Esta parte da aula é uma adaptação do capítulo “O Direito Humano à Alimentação Adequada” do livro *Nutrição em Saúde Pública*. (LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. *Nutrição em Saúde Pública*. São Paulo: Rubio, 2011.)

- Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde;
- Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente;
- Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional;
- Monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

Dessa forma, notamos que a PNSAN define as bases sobre as quais ações de SAN devem ser desenvolvidas para a garantia do direito humano à alimentação adequada no país. Ela é, também, um componente importante para o desenvolvimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme será detalhado em outro momento.

Apesar de contar com uma política norteadora, a garantia do DHAA depende de políticas em diferentes setores relacionados à SAN. Como visto anteriormente, a realização deste direito requer uma abordagem intersetorial. É necessário que sejam incluídas políticas que incidam sobre toda a cadeia produtiva de alimentos (produção, transformação, distribuição, abastecimento e consumo). Devem existir, de maneira articulada e complementar:

- Políticas que incidam sobre a renda, gastos da população com alimentação, acesso à alimentação adequada, abastecimento público de água potável e outros meios de acesso a água, oferta de equipamentos públicos como cozinhas comunitárias, restaurantes populares, entre outros;
- Políticas de saúde que incidam sobre os determinantes sociais da saúde e de doenças, que garantam o acesso a serviços e atenção à saúde nos diferentes níveis, além de programas de suplementação nutricional, promoção de hábitos saudáveis e saneamento;
- Políticas de educação que têm papel relevante na promoção do DHAA. Maiores níveis de escolaridade estão relacionados a melhores índices de saúde. Desta forma, políticas de combate ao analfabetismo e educação básica contribuem para a garantia do DHAA;
- Políticas específicas para povos e comunidades tradicionais, que são de fundamental importância para a garantia do DHAA destas populações, geralmente mais ameaçadas, tanto devido às suas características particulares e quanto às iniquidades sofridas historicamente.

As políticas de saúde estão fortemente relacionadas com a realização do DHAA. Uma alimentação adequada só será plenamente utilizada biologicamente pelo organismo humano se este estiver livre de doenças. É preciso ter saúde para se aproveitar bem os nutrientes dos alimentos. As pessoas precisam ter acesso aos serviços de saúde para que se tenha garantia de boa saúde individual e coletiva. A desnutrição materna está diretamente ligada à mortalidade infantil. A má nutrição dificulta o acesso das crianças à escola e afeta o desenvolvimento cognitivo. Pessoas doentes não conseguem realizar-se como cidadãs.

As políticas públicas de saúde e nutrição, especialmente aquelas voltadas para mulheres, crianças, escolares, idosos e populações vulneráveis, são fundamentais para a melhora dos indicadores de saúde e sociais. Melhorar a nutrição da população é essencial para a redução da pobreza e para a melhora dos níveis educacionais. Além disso, é uma maneira inequívoca de quebrar o círculo perverso de transmissão intergeracional da pobreza e da desnutrição.

No contexto da saúde pública, merece destaque a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que tem como pressupostos o direito à saúde e à alimentação. A política tem como objetivo “a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, a vigilância alimentar e nutricional, a prevenção e o cuidado integral dos agravos relacionados à alimentação e nutrição” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2011). A PNAN integra a Política Nacional de Saúde (PNS) e

tem interfaces com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

Um exemplo exitoso de articulação intersetorial acontece entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Agricultura Familiar (AF). A partir da experiência bem-sucedida do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tomou-se a decisão de vincular parte dos recursos do PNAE para a compra de alimentos da AF com o objetivo de impulsionar os dois programas e fazer chegar à mesa das escolas alimentos mais frescos e saudáveis, garantindo, ao mesmo tempo, mercado aos produtos cultivados localmente pela AF.

Desde 2009, a Lei n. 11.947 define que

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Este é um grande avanço para a construção de políticas intersetoriais e abre caminho para que outras ações articuladas surjam e se fortaleçam.

Por outro lado, é preciso que se faça uma análise crítica de que, se muito se avançou nos últimos anos com programas para a promoção do DHAA, com a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, mais recentemente, do SISAN, contraditoriamente, no campo das políticas de promoção da Soberania Alimentar, temos tido alguns retrocessos. É o caso da liberação dos transgênicos e da estagnação da reforma agrária.

As políticas públicas atuais que contribuem para a promoção do DHAA podem ser agrupadas em:

- Políticas que ampliam a disponibilidade e o acesso aos alimentos, cujos exemplos são as políticas macroeconômicas, a política agrícola e agrária, fortalecimento da agricultura familiar, saneamento público e geração de renda;
- Políticas dirigidas à inclusão social e a grupos socialmente vulnerabilizados tais como políticas de assistência social, transferência de renda, restaurantes populares, programas de controle das carências nutricionais, alimentação do trabalhador, alimentação escolar, políticas dirigidas a comunidades tradicionais e povos indígenas;
- Políticas universais que promovem o desenvolvimento das pessoas, tais como saúde, educação, cultura, meio ambiente, previdência social, promoção da saúde e da alimentação saudável, controle da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos.



## Resumo

Você está encerrando o Módulo 1 deste curso. Nesta etapa você estudou que:

- O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito em construção e vem acompanhando a história da sociedade brasileira e mundial. Hoje, o conceito de SAN adotado em nosso país é: “a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”. As políticas de SAN devem ser intersetoriais, o que significa que devem perpassar diversos setores de maneira articulada e pactuada.
- A Soberania Alimentar é “o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população”. Incluem-se neste conceito: a priorização da produção agrícola local para alimentação da população e o acesso dos camponeses a terra, água, sementes e crédito para produção; a autonomia dos camponeses para produção de alimentos e dos consumidores para escolherem o que consumir; a preservação da agrobiodiversidade e da cultura alimentar dos diversos povos. O modelo agroecológico de produção baseia-se no desenvolvimento da agricultura sustentável, sem insumos químicos, pautada nos saberes e métodos tradicionais de manejo e gestão ambientais produzidos ao longo de muitas gerações.
- O Direito Humano à Alimentação Adequada tem duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. A realização das duas dimensões é de crucial importância para a fruição de todos os direitos humanos.
- Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são: disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento.
- Segundo a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, indivíduos e gerações futuras devem ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada.
- A promoção do DHAA demanda a realização de ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo às práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.
- Uma abordagem de SAN e de redução da pobreza baseada em direitos está centrada em vários princípios dos direitos humanos: dignidade humana, prestação de contas, apoderamento, não discriminação e participação.
- É por meio da Política de SAN e da soberania alimentar, articulada a outros programas e políticas públicas, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Portanto, a Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos.

- O Direito Humano à Alimentação Adequada fundamenta e complementa o conceito e os programas de Segurança Alimentar e Nutricional com os aspectos jurídicos e os princípios dos direitos humanos.
- A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim, é obrigação do Estado garantir que os programas públicos sejam vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos como pelos titulares de direitos.

## Módulo 1 - Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). I Seminário Nacional sobre agrotóxico, saúde e ambiente. Olinda, 2005.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). [Organização Silvia do Amaral Rigon et al.]; Grupo de Trabalho em Soberania e Segurança Alimentar da Articulação Nacional de Agroecologia – GT SSA/ANA. **Soberania e Segurança Alimentar na construção da Agroecologia**: Sistematização de Experiências. Rio de Janeiro: FASE, 2010. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/publicacoes/publicacoes/Agroecologia%20e%20SSAN.pdf>. Acesso em 20 out. 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7ª reimpressão. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Documento final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, mimeo, 1986.

BRASIL. Lei Orgânica da Saúde. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BURLANDY, L.; MALUF, R. S. Soberania Alimentar. In: CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais. Brasília, 2010.

CAMPOS, C. S. S. Campesinato autônomo – uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo. *Revista Lutas & Resistências*, número 1, pp. 146-162, UEL/Cepal, Londrina, setembro de 2006.

CAMPOS, C. S. S.; CAMPOS, R. S. Soberania Alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. **Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais**, Universidad Barcelona, vol. XI, n. 245 (68), 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24568.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **Terra: direitos patrimoniais e territoriais**. Documento elaborado pela CP5 e CP6 para plenária de 29 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/plenarias-de-2008/reuniao-do-dia-29-de-outubro-de-2008/terra-e-direitos-patrimoniais>. Acesso em: 29 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais. Brasília, 2010.

CONTI IL. **Segurança Alimentar e Nutricional – Noções básicas**. Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/conceitosbasicos%20SAN.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

FORO MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR, 2007, Malí. **Declaração de Nyélény**. Disponível em: <http://www.nyeleni.org/spip.php?article327>. Acesso em: 1º nov. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**: Avaliação Nutricional da Disponibilidade Domiciliar de Alimentos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

\_\_\_\_\_. **Produção Agrícola Municipal**: Culturas Temporárias e Permanentes 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2006/pam2006.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

LEITE, C. E. de S.; RIOS, L.; SOUSA, A. C. Roça agroecológica das mulheres do Assentamento Dandara dos Palmares, Camamu (BA). **Agricultura, experiências em agroecologia** – Mulheres Construindo a Agroecologia. Rio de Janeiro, vol. 6, n. 4., p. 17-21, dez. 2009.

MESQUITA, A. S.; MOREIRA, J. C. **Avaliação da contaminação do leite materno por pesticidas organoclorados persistentes em mulheres doadoras do Banco de Leite do Instituto Fernandes Figueira (RJ)**. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz, 2001.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. Texto aprovado na 9ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite do SUS, em 27 de outubro de 2011. Portaria que institui a PNAN em processo de publicação. Política nacional de alimentação e nutrição. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br/publicacoes.php>. Acesso em: 6 jan. 2012.

NAVOLAR, T. S.; RIGON, S. A.; PHILIPPI, J. M. S. Diálogo entre agroecologia e promoção da saúde. **Revista Brasileira de Promoção da Saúde**. Fortaleza, vol. 23, n. 1, p. 69-79, 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino, **Barbárie e Modernidade** – o agronegócio e as transformações no campo, texto para subsidiar debate durante reunião da coordenação nacional da Comissão Pastoral da Terra – CPT, realizada em Goiânia, out. 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). **Quase 870 milhões de pessoas no mundo estão subnutridas – novo relatório sobre a fome**. Disponível em <https://www.fao.org.br/q870mpmesnrsf.asp>. Acesso em: 18 out. 2012.

PACHECO, M. E. L. O cultivo da diversidade para a soberania e segurança alimentar e nutricional. In: CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais. Brasília, 2010

ROLIM, Marcos. **Assistência Social e Assistencialismo**. Disponível em: <http://www.rolim.com.br/cronic5.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

TRINDADE, A. A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. In: \_\_\_\_\_. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002, p.40-43.

VIA CAMPESINA. **Qué es La Soberanía Alimentaria?** Disponível em: <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>. Acesso em: 1º nov. 2012.

# MÓDULO 2

## OS DIREITOS E AS OBRIGAÇÕES DO DHAA<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Identificar os estágios do desenvolvimento histórico dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Conhecer o marco legal internacional dos direitos humanos e do DHAA;
- Conhecer as Diretrizes Voluntárias que recomendam ações aos países para apoiar a realização desse direito;
- Conhecer o marco legal do DHAA no Brasil;
- Identificar quem são os titulares de direitos do DHAA;
- Compreender as obrigações do Estado para a realização do DHAA;
- Entender os diferentes níveis de obrigações do Estado.

---

1. As aulas deste módulo foram elaboradas a partir do texto original “Direitos, obrigações e as violações ao DHAA” de autoria de Valéria Burity, Thaís Franceschini e Flávio Valente, publicado em: Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2010, p. 34-64. Esta versão mantém os autores originais e inclui como autoras responsáveis pela adaptação e atualização Nayara Côrtes Rocha e Marília Leão.

## O Marco Legal Internacional do DHAA

Conforme estudado no Módulo 1, o Direito Humano à Alimentação Adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção.

Nos últimos anos, muitas ações têm sido adotadas para a realização progressiva dos direitos humanos e do DHAA.

Esse processo pode ser dividido em três fases principais, como pode ser observado na tabela a seguir:

Anos 1940 Anos 1950 Anos 1960	1ª fase ARTICULAÇÃO E ADOÇÃO	Adoção dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada no direito nacional e internacional (formalização).
Anos 1970 Anos 1980	2ª fase RATIFICAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA ABORDAGEM E CONTEÚDO	A ampliação da abordagem e do conteúdo dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada.
Anos 1990 Anos 2000	3ª fase PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO	A promoção do reconhecimento dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada em todo o mundo.

Abaixo, seguem exemplos de acontecimentos e documentos relevantes ao Direito Humano à Alimentação Adequada classificados pelas fases mencionadas:

### Articulação e Adoção

1941: Discurso das Quatro Liberdades

1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos

1966: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

### Ratificação e Ampliação da Abordagem e Conteúdo

1976: Entrada em vigor do PIDESC

1987: Estudo de Asbjorn Eide sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada

### Promoção e Realização

1996: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO

1999: Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada

2000: Designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada

2002: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois

2002: Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional

2004: Adoção das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional

2005: O Brasil e outros países iniciam processo de discussão e formulação de leis nacionais que definem estratégias para a realização progressiva do direito humano à alimentação  
 2006: O Brasil aprova a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)  
 2010: O Brasil aprova a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais

Esses acontecimentos serão abordados mais detalhadamente ao longo dos tópicos a seguir.

## O Discurso das Quatro Liberdades

Em janeiro de 1941, Franklin D. Roosevelt, então presidente dos Estados Unidos da América, falou em seu discurso ao Congresso sobre quatro liberdades básicas:

- Liberdade de expressão;
- Liberdade de culto;
- Liberdade de não passar necessidade;
- Liberdade de não sentir medo.

O presidente explicou que a liberdade de não passar necessidade seria alcançada quando todas as nações garantissem vida adequada, para todos, em qualquer parte do mundo.

Em 1944, o presidente Roosevelt argumentou que “estamos constatando claramente o fato de que a verdadeira liberdade individual não pode existir sem segurança econômica e independência. Um homem que sofre privações não é um homem livre”.

## A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), muitos países abraçaram o Discurso das Quatro Liberdades, que foram incluídas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A Declaração foi adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), por meio da resolução 217 A (III) da ONU.

A Declaração Universal, que representa a consolidação de conquistas resultantes da luta dos povos contra a opressão e abusos de poder, foi aprovada em um momento em que a humanidade ainda se encontrava sob o forte impacto das atrocidades ocorridas durante a Segunda Guerra. Ela é um documento referência para a promoção e o respeito efetivo dos direitos humanos em todas as partes do mundo. A Declaração Universal é um marco no Direito Internacional, uma vez que, além de definir os direitos fundamentais do ser humano, estabelece, com base no princípio da dignidade da pessoa humana, a universalidade, interdependência e indivisibilidade desses direitos.

O artigo 2º da Declaração afirma que

toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

O artigo 25 diz que:

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação,

cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

A formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos foi um passo importante para a adoção do DHAA nos instrumentos de direitos humanos.

Do ponto de vista jurídico, declarações não são legalmente vinculantes. Entretanto, são expressão de compromissos políticos e que reforçam a obrigação dos Estados em garantir os direitos humanos de todos que estão em seu território.

#### **SAIBA MAIS: Lei internacional vinculante e não vinculante**

As normas jurídicas internacionais são divididas em leis vinculantes e não vinculantes.

As leis vinculantes impõem obrigações legais aos países signatários, ou seja, os países que ratificam, aderem, concordam com a norma, ficam obrigados a aplicá-la na prática. Além disso, é possível acionar juridicamente um Estado Parte perante os organismos internacionais por descumprimento de uma norma internacional.

A lei internacional vinculante inclui tratados que os Estados ratificaram ou com os quais de outra forma se comprometeram, expressamente, por meio de um processo nacional para tal fim. Exemplos são o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP).

Os documentos não vinculantes não impõem obrigações legais aos Estados, mas expressam compromissos políticos destes em garantir os direitos humanos de todas as pessoas em seu território.

No que diz respeito aos documentos não vinculantes, podemos citar como exemplo as resoluções, diretrizes e declarações, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Após a formulação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o próximo passo foi a elaboração e adoção de tratados de direitos humanos. São eles:

- O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP (1966);
- O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966);
- Várias outras convenções adotadas pela ONU e por organizações regionais.

Os instrumentos de direitos humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o PIDESC são resultados da discussão e elaboração coletiva dos países. Ou seja, a violação ou a realização de direitos deixa de ser algo de interesse meramente nacional e passa a ser objeto de consideração de toda a sociedade internacional.

Esse é o reconhecimento político, em âmbito internacional, de que os poderes públicos têm a obrigação de realizar direitos humanos e não podem violá-los. Da mesma forma, os demais



atores sociais, inclusive indivíduos, têm a responsabilidade de não violar e de promover a realização de direitos humanos. Todos, sem exceção, estão sob a orientação de normas que têm como valor máximo o respeito aos seres humanos, não importando a nacionalidade ou as características individuais que os diferenciem.

Cada país, ao firmar os tratados internacionais de direitos humanos, reconhece sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações, de qualquer natureza, que promovam a equidade e reduzam, progressivamente, as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, compromete-se a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos e a garantir mecanismos de proteção desses direitos.

## **Direitos Humanos Cíveis e Políticos e Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**

A Guerra Fria acabou separando de forma artificial os direitos humanos em direitos civis e políticos (direito humano à vida, à liberdade, a não sofrer tortura, ao voto, entre outros), então defendidos como prioritários pelo mundo ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos, e direitos econômicos, sociais e culturais (direito humano à alimentação adequada, o direito humano à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação, entre outros), defendidos como prioritários pelos países do bloco socialista, sob a liderança da União Soviética e pelos países em desenvolvimento. Isso resultou, em 1966, na divisão dos direitos humanos nos dois pactos internacionais: o PIDCP e o PIDESC. No entanto, o desejável seria a elaboração de um único pacto.

Com o final da Guerra Fria, ao final da década de 1980, e o crescimento do movimento internacional pelos direitos humanos, a Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, retoma os princípios básicos da Declaração Universal e de outros instrumentos internacionais de proteção de direitos. Na ocasião, foi reafirmado que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização<sup>2</sup>.

## **MÓDULO 2**

### **aula 2**

## **Tratados e outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos**

### **O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

A elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi iniciada em 1951 e o instrumento foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966.

O artigo 11 do PIDESC “reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado (...) inclusive alimentação adequada” e “o direito fundamental de todos de estar livre da fome...”. Também define o que é necessário para alcançar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Para que o PIDESC fosse ratificado foi necessário que um determinado número de Estados (países membros da ONU) o ratificasse, por meio de um processo nacional. Isso ocorreu dez anos mais tarde, em 1976.

Com a ratificação, um Estado passa a ser denominado Estado Parte, com obrigações de:

2. Sugestão de leitura: Se você ainda não leu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, faça isso e conheça um belo e importante documento sobre os Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/direitos-do-cidadao/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

- Adotar medidas para a realização progressiva dos direitos contidos no PIDESC;
- Informar periodicamente às Nações Unidas o progresso obtido na realização progressiva dos direitos previstos no Pacto.

Até dezembro de 2011, 160 Estados haviam ratificado o Pacto<sup>3</sup>.

## **Outros Documentos Internacionais e Convenções da ONU**

No transcorrer do tempo, outros documentos internacionais e convenções da ONU foram ratificados, incorporando aspectos relativos ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Esses instrumentos foram fundamentais para o desenvolvimento de um direito legalmente vinculante, baseado na lei internacional.

Na década de 1980, foram registradas importantes contribuições adicionais, voltadas para a promoção da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. Vários trabalhos acadêmicos foram realizados na década de 1990 por organizações não governamentais internacionais.

Uma importante contribuição veio de Asbjorn Eide, Relator Especial da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Seu estudo sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC foi publicado em 1987. O trabalho de Eide foi o primeiro esforço da ONU para dar significado e entendimento ao conteúdo do artigo 11 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O trabalho também propiciou o entendimento, em particular, do significado das obrigações dos Estados que ratificaram o PIDESC. Ele explicou os níveis de obrigações, isto é, respeitar, proteger, promover e prover os DHESC.

## **A Cúpula Mundial da Alimentação**

Em 1996 foi realizada em Roma, Itália, a Cúpula Mundial da Alimentação da FAO promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). O Brasil esteve representado e aprovou, junto com os demais países presentes, uma Declaração e um Plano de Ação que visava ao combate da fome no mundo. Os países participantes reconheceram o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentação sadia e nutritiva e assumiram o compromisso de realizar esforço constante para erradicar a fome em todos os países, tendo como meta principal reduzir à metade o número de pessoas atingidas pela desnutrição até o ano de 2015.

A partir da realização dessa cúpula, a FAO passou a envolver-se ativamente na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O objetivo 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação estimulou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a definir o artigo 11 do PIDESC e a propor formas para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias sobre o DHAA.

Em 1999 foi elaborado pela ONU o Comentário Geral 12<sup>4</sup> sobre o Direito Humano à Alimentação

---

3. Sugestão de leitura: Para conhecer os países que ratificaram o PIDESC, veja o site: [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en).

4. Sugestão de leitura: Conheça o conteúdo do Comentário 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que interpreta o artigo 11 do PIDESC. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100702204835.pdf>.

Adequada. O Comentário Geral 12 interpreta o artigo 11 do PIDESC, reforça a compreensão das premissas básicas e conceituais sobre o DHAA, discorre sobre as violações e obrigações nacionais e internacionais e apresenta recomendações sobre a implementação deste direito em âmbito nacional.

## Comentário Geral 12

PIDESC - Art. 11 → COMENTÁRIO GERAL 12

No ano 2000, a Comissão de Direitos Humanos da ONU designou um Relator Especial sobre o Direito à Alimentação.

Entre 2000 e 2002, foram realizados vários eventos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, em preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois.

No Brasil, algumas organizações não governamentais passaram a compreender e divulgar o conceito da alimentação como um direito. A ABRANDH foi criada em 2002 para contribuir com a implementação do DHAA em esfera nacional, atuando na formação de pessoas e instituições, assessorando na formulação de leis e no apoderamento de comunidades vulnerabilizadas.

## A Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois

A Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois foi realizada em Roma, em 2002.

Naquele momento, a promoção e a implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigação dos Estados.

Negociações antes e durante a Cúpula resultaram no consenso da necessidade de se elaborar diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Este será o tema da próxima aula.

## MÓDULO 2

### aula 3

## As diretrizes voluntárias: recomendações aos países para a realização do DHAA

### O Grupo de Trabalho Intergovernamental

Em sua sessão de novembro de 2002, o Conselho da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaborar um conjunto de diretrizes voluntárias com recomendações aos países sobre como promover a realização progressiva do DHAA no contexto da segurança alimentar nacional.

Essa foi a primeira vez que o Direito Humano à Alimentação Adequada foi substancialmente discutido em detalhes entre governos e no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre uma conceituação mais precisa sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O Grupo de Trabalho Intergovernamental era constituído por governos membros da FAO e da ONU. Entre os observadores estavam o Alto Comissariado para Direitos Humanos e o Escritório do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação. Vale ressaltar que o governo brasileiro participou, ativamente, de todo o trabalho.

Os interessados, em particular instituições regionais, organizações não governamentais (ONGs) e instituições acadêmicas, participavam das discussões. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais trouxe contribuições relevantes para a elaboração das diretrizes.

O GTI realizou quatro sessões e uma reunião intersessional durante seu mandato de dois anos. A primeira sessão foi realizada em março de 2003 e o trabalho foi concluído em novembro de 2004, quando as Diretrizes Voluntárias foram adotadas.

O trabalho do Grupo Intergovernamental mostrou que a realização dos direitos humanos é fundamental para a efetividade de programas e políticas de diversas áreas como economia, comércio, educação, alimentação e nutrição.

### **As Diretrizes Voluntárias**

As Diretrizes Voluntárias, aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO, constituem uma ferramenta de direitos humanos destinada a todos os Estados-Membros da ONU. O objetivo das Diretrizes Voluntárias é proporcionar orientação prática aos países para a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Elas são voluntárias, isto é, os países não estão obrigados a implementá-las, embora se baseiem na lei internacional e forneçam orientação sobre a adoção de obrigações já existentes. As diretrizes destinam-se a todos os Estados, partes ou não do PIDESC, inclusive países em desenvolvimento e desenvolvidos.

### **Conteúdo das Diretrizes Voluntárias**

As Diretrizes Voluntárias estão estruturadas em três seções principais:

- A Seção I contém o Prefácio, a Introdução e conta, inclusive, com textos dos principais instrumentos jurídicos internacionais e definições de segurança alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada e abordagens baseadas em direitos humanos;
- A Seção II, intitulada Ambiente Propício, Assistência e Prestação de Contas, contém as Diretrizes 1-19;
- A Seção III é dedicada a medidas, ações e compromissos internacionais. As diretrizes enfatizam que os indivíduos têm direito a um ambiente propício no qual possam satisfazer às suas próprias necessidades e às de suas famílias, inclusive alimentação. A disponibilidade e o acesso a alimentos seguros e nutritivos podem ser assegurados por meio de produção própria ou do mercado. Consumidores bem informados podem fazer as escolhas certas para uma alimentação adequada.

As Diretrizes Voluntárias também reconhecem que pessoas marginalizadas e vítimas de emergências e conflitos necessitam de atenção especial. Elas abordam o sistema jurídico, o monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e o papel de órgãos de direitos humanos independentes. As Diretrizes foram elaboradas no “contexto da

segurança alimentar nacional”. A Seção III, entretanto, reflete aspectos internacionais a serem considerados na abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito nacional, isto é, no contexto da segurança alimentar e nutricional nacional.

O objetivo fundamental das Diretrizes Voluntárias é proporcionar orientação prática a todos os Estados para a implementação efetiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

De modo geral, as Diretrizes propõem uma série de ações a serem desenvolvidas pelos Estados com o objetivo de garantir a realização e promoção do DHAA. Entre elas, destacam-se:

- A realização progressiva do DHAA exige que os Estados cumpram as suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos;
- Os Estados devem promover a boa gestão dos assuntos públicos enquanto fator essencial para conseguir um crescimento econômico sustentável, um desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza e da fome, assim como para a realização de todos os direitos humanos, inclusive a realização progressiva do DHAA;
- Os Estados devem considerar a possibilidade de adotar um enfoque holístico e global com vistas a reduzir a fome e a pobreza. Esse enfoque envolve, entre outros aspectos: medidas diretas e imediatas para garantir o acesso a uma alimentação adequada como parte de uma rede de segurança social; o investimento em atividades e projetos produtivos para melhorar os meios de subsistência da população afetada pela pobreza e a fome de maneira sustentável; o estabelecimento de instituições adequadas, mercados que funcionem, um marco jurídico e normativo favorável e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados.

Considerando a importância do conteúdo das Diretrizes Voluntárias, gestores públicos, entidades da sociedade civil e outros atores sociais envolvidos com a promoção de políticas públicas e com a promoção e proteção do DHAA e outros direitos humanos devem fazer uma leitura cuidadosa do texto das Diretrizes e devem comprometer-se com a incorporação das mesmas em suas práticas cotidianas<sup>5</sup>.

## Principais Tratados de Direitos Humanos

As principais disposições sobre direitos humanos que incluem o Direito Humano à Alimentação Adequada são as seguintes:

### Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979)

O artigo 12 dessa Convenção diz: “... os Estados Partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento”. Esse artigo é o reconhecimento da necessidade essencial e especial da mulher de cuidados durante a gravidez e o aleitamento.

### Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

Os artigos 24 e 27 desse documento definem a importância do Direito Humano à Alimentação

5. SUGESTÃO DE LEITURA: Conheça a versão resumida das Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação Adequada disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100815213813.pdf>. Em 2005, a ABRANDH coordenou o processo de elaboração de cartilha que explica, em linguagem simplificada, o conteúdo e o significado das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. A cartilha encontra-se disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20100815224512.pdf>.

Adequada no combate a doenças e à desnutrição, no fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, nos conhecimentos básicos de saúde e nutrição das crianças, entre outros aspectos.

Cabe observar que nessa convenção o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada é articulado com a necessidade de se obter boa nutrição para a criança. O reconhecimento da necessidade de boa saúde para a nutrição é igualmente enfatizado, como também a necessidade de água potável e higiene ambiental. Importante no contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada é a referência ao aleitamento materno e à educação em saúde e nutrição para a realização do direito da criança de usufruir o padrão máximo de saúde possível.

## Lei Internacional Regional

### Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)

O artigo XI refere-se ao direito à alimentação.

### Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) – Pacto de São José

O artigo 4º trata do direito à vida.

### Protocolo Facultativo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) – Protocolo de São Salvador

O artigo 12 refere-se à alimentação e nutrição adequadas, ao fornecimento e distribuição de alimentos. O artigo 17 refere-se à proteção dos idosos e seu direito à alimentação.

### Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (1990)

O artigo 14 refere-se ao direito ao fornecimento de nutrição adequada e água potável, combate a doenças e à desnutrição, educação em nutrição e aleitamento materno.

### Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã (1990)

O artigo 3º determina o direito dos prisioneiros de serem alimentados; o artigo 7º, o direito da criança ao aleitamento materno adequado; o artigo 17, ao direito do indivíduo a um meio de vida decente, inclusive alimentação.

### Protocolo à Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos no que se refere aos Direitos da Mulher na África (2003)

O artigo 15 trata do direito à segurança alimentar, aos direitos da mulher à água potável, a fontes de combustível doméstico, à terra e aos meios para produzir e armazenar alimentos para garantir a segurança alimentar.

## A experiência brasileira e o marco legal do DHAA no Brasil<sup>6</sup>

No Brasil, quem primeiro denunciou a fome e a má nutrição como fenômenos sociais, percebidos até então como naturais, estritamente biológicos, foi Josué de Castro, médico e sociólogo internacionalmente reconhecido, que atuou entre os anos de 1933 a 1973. Assim, a percepção da fome como violação de um direito fundamental e fruto de uma sociedade injusta é legado de sua obra, que trouxe definitivamente o debate sobre os determinantes da fome da esfera biológica para as esferas política, econômica e social. Foi a partir de sua obra que os problemas alimentares e nutricionais e seus determinantes saíram dos laboratórios das universidades para os locais em que se formulam as políticas públicas, tais como a produção agrícola, a economia e as políticas sociais. A fome como fruto da desigualdade social e do subdesenvolvimento é denunciada em sua obra nos seguintes termos:

Querer justificar a fome do mundo como um fenômeno natural e inevitável não passa de uma técnica de mistificação para ocultar as suas verdadeiras causas que foram, no passado, o tipo de exploração colonial imposto à maioria dos povos do mundo, e, no presente, o neocolonialismo econômico a que estão submetidos os países de economia primária, dependentes, subdesenvolvidos, que são também países de fome (CASTRO, 2003).

Nas décadas de 1970 e 1980, a agenda governamental para as políticas de alimentação e nutrição privilegiava programas de caráter assistencialista e compensatório, direcionados às ações contra a fome e a pobreza das populações que viviam em total exclusão social. As principais políticas dessa fase visavam à compra de alimentos básicos, industrializados ou “formulados” para distribuição às populações “biologicamente e socialmente” vulneráveis (LEÃO; CASTRO, 2007).

No início da década de 1990, as políticas sociais, de modo geral, passaram por retrocessos causados por tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado, que além de não lograrem êxito, desarticularam diversas políticas públicas na área de alimentação e nutrição. Como reação a esse cenário, surge ampla mobilização social, liderada por Hebert de Souza, o Betinho, que resultou na campanha nacional “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”. A campanha popularizou-se e mobilizou toda a sociedade brasileira, governos e setores privados em torno desse tema. Foi a partir daí que se iniciaram os debates e discussões que deram origem à proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional, consagrando o tema como referência na política nacional (PELIANO, 2001 apud LEÃO; RECINE, 2011).

Em 2003, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>7</sup>, cuja composição conta com representantes governamentais, mas com participação majoritária da sociedade civil, retoma-se o debate sobre a SAN e a alimentação como um direito humano. Nesse processo, as articulações intersetoriais são valorizadas como forma de se alcançar a plena realização do DHAA, de maneira sustentável.

6. Esta parte da aula é baseada em trechos de LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. Nutrição em Saúde Pública. São Paulo: Rubio, 2011.

7. O CONSEA foi criado em 1993, em um contexto de mobilizações e da campanha nacional “Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. Em 1995 foi extinto sob o argumento de que seu papel seria cumprido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Em 2003, o CONSEA foi recriado junto à Estratégia Fome Zero.

O Brasil vem, portanto, debatendo e construindo as bases para o reconhecimento do DHAA há algumas décadas. Todavia, foi nos últimos anos que o país editou as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito à alimentação adequada, e isso tem servido de exemplo para outros países que buscam inspiração na experiência brasileira. A LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) – já mencionada no Módulo 1 – é o principal instrumento que trata sobre o tema no país. Ela cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

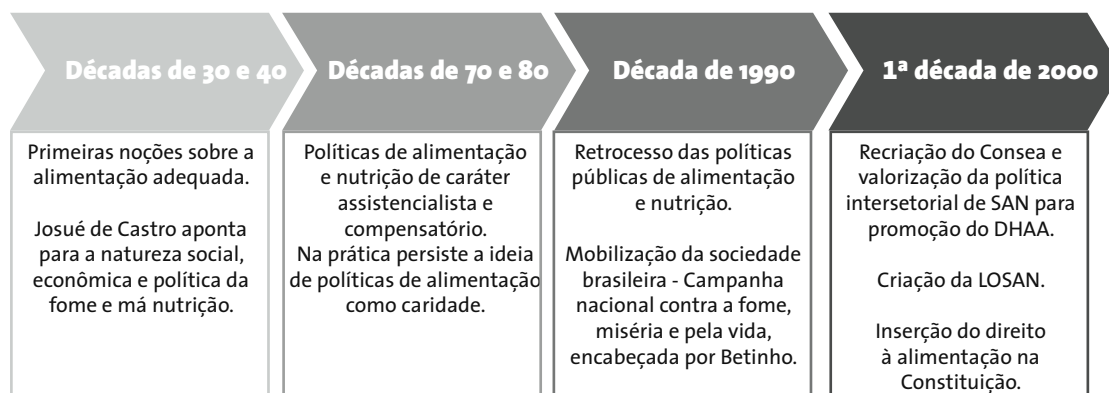
#### ATENÇÃO!

Em fevereiro de 2010, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 64, que incluiu entre os direitos sociais da Nação a alimentação, ao lado da educação, da saúde, do trabalho e da moradia, entre outros.

A aprovação dessa emenda tem significado importante para a garantia do DHAA no Brasil. A alimentação como direito constitucional exige do Estado a revisão de suas ações relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional e políticas de seguridade social e a forma como são desenvolvidas. A abordagem dos direitos humanos é incompatível com o paradigma do assistencialismo e do paternalismo, características historicamente frequentes em ações nessas áreas. A alimentação, como um direito constitucional, exige uma abordagem que reafirme o direito de cada pessoa de ser “titular” – e não “beneficiário” – de políticas públicas voltadas para o alcance da segurança alimentar e nutricional. Ou seja, as pessoas que têm, por qualquer motivo, dificuldade de acesso ao alimento adequado são pessoas que agora têm “direitos” garantidos na Constituição Federal, e o governo pode ser responsabilizado se esse direito não for atendido.

Veja, na figura a seguir, a evolução do DHAA no Brasil:

**Figura 2 – Linha do tempo do DHAA no Brasil**



A inclusão da alimentação como direito social na Constituição Brasileira é fruto da ampla mobilização social e, portanto, uma reafirmação da sociedade brasileira de que a insegurança alimentar é uma inaceitável violação da dignidade humana e necessita de esforços coletivos para ser superada. É importante ressaltar que a “alimentação como um direito humano” reaquece tanto os debates relacionados com as situações de privação alimentar quanto os relacionados com as consequências da má qualidade da alimentação, tais como obesidade, diabetes, hipertensão, dislipidemias e alguns tipos de câncer, por exemplo, uma vez que tais situações também descrevem o estado de insegurança alimentar e a nutrição dos indivíduos.



A Constituição Federal, no Capítulo II – Dos Direitos Sociais, estabelece: “Art. 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Artigo com a nova redação, dada pela Emenda Constitucional nº 64, 2010).

## Base legal do DHAA no Brasil

Dessa forma, além de estar explicitamente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e ser um direito social reconhecido na Constituição Federal brasileira, o DHAA conta, ainda, com outras bases legais no Brasil. São elas:

- O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos e demais instrumentos internacionais relevantes a esse direito, ratificados sem reservas pelo Brasil. A obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, promover e prover esse direito, em articulação com os outros direitos humanos, foi incorporada à legislação nacional quando da ratificação do PIDESC, sob a forma de decreto legislativo, em 6 de julho de 1992 (Decreto 591/92);
- A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que prevê a criação do SISAN com um forte componente do DHAA. Em razão de sua relevância para a promoção do DHAA, a LOSAN será objeto de tópico específico a seguir e posteriormente retomada no texto.

A obrigação do Estado Brasileiro de proteger e promover o DHAA está também prevista em várias leis vigentes, inclusive a que reinstalou o CONSEA<sup>8</sup>, em 2003, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>9</sup>.

Há também diversas normas administrativas que fazem menção a esse direito, a exemplo da Portaria Ministerial<sup>10</sup> que cria a Política Nacional de Alimentação e Nutrição<sup>11</sup>, integrante da Política Nacional de Saúde.

Apesar de esses elementos demonstrarem um significativo progresso, o que se constata, na realidade, é que tais avanços normativos, nacionais e internacionais, ainda não foram suficientes para garantir a realização prática e a efetividade do DHAA e demais direitos humanos no Brasil frente aos inúmeros e complexos desafios e obstáculos existentes para a efetivação dos mesmos.

## LOSAN – princípios e normas que orientam a realização do DHAA

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346) foi elaborada em 2005 a partir da atuação do CONSEA e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. Sancionada em 2006, a LOSAN representa um grande avanço para a exigibilidade do DHAA através de mecanismos estatais.

A sociedade civil brasileira e a sociedade civil internacional, desde a década de noventa, apontavam a importância da adoção de uma “lei geral” que dispusesse sobre o DHAA, como

8. BRASIL. Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm). Acesso em: 29 out. 2012.

9. BRASIL. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 29 out. 2012.

10. BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. Portaria 710, de 10 de junho de 1999. Disponível em: [http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710\\_99.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710_99.pdf). Acesso em: 29 out. 2012.

11. BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/nutricao/docs/geral/pnan2011.pdf>. Acesso em: 29 out. 2012.

estratégia fundamental para a realização desse direito. Com base nessa demanda, o ex-Relator da ONU para o DHAA, Jean Ziegler<sup>12</sup> reforçou, durante todo o seu mandato, a importância de que os chefes de países adotassem uma lei geral que definisse o conteúdo normativo, que estabelecesse estratégias e instrumentos de exigibilidade e que consagrasse as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Essa lei geral, segundo Ziegler (2003), seria uma base, a partir de onde derivariam, de forma coerente, todas as leis, políticas públicas, decisões e ações públicas relativas à SAN e ao DHAA. Essas recomendações também estão presentes nas Diretrizes Voluntárias e em outros documentos de direitos humanos.

Em larga medida, a LOSAN atendeu essas recomendações, conforme será apresentado abaixo:

#### Definição do conteúdo normativo do DHAA

O artigo 2º da LOSAN, em consonância com instrumentos internacionais de direitos humanos, conceituou de forma ampla o Direito Humano à Alimentação Adequada, reafirmando a teoria da indivisibilidade e a relação estreita entre DHAA e dignidade humana, nos seguintes termos:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

#### Estratégias

O artigo 4º da LOSAN estabelece quais ações a Política Nacional de SAN deve abranger, mencionando desde a garantia de acesso aos recursos necessários para o exercício do DHAA até a intervenção em políticas de produção, comercialização e consumo de alimentos. Essa política tem como objetivo a garantia do DHAA e deve ser formulada e implementada por intermédio do SISAN.

De acordo com o artigo 11 da Lei, integram esse Sistema:

- A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN;
- O CONSEA – órgão de assessoramento imediato da Presidência da República;
- A Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas relacionadas à consecução da SAN<sup>13</sup>;
- Os órgãos e entidades de SAN da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Além destes componentes, a LOSAN obriga os três Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) a realizar o direito humano à alimentação adequada, da maneira mais eficaz e diligente possível e de forma coerente com os princípios de direitos humanos.

Apesar dos desafios que estão postos, a reafirmação do compromisso com a realização do DHAA e a criação de um sistema para implementação de planos e políticas para esse fim são, sem dúvida, estratégias importantes para a garantia do DHAA.

12. Jean Ziegler foi o primeiro Relator das Nações Unidas para o Direito à Alimentação. Ziegler foi nomeado Relator em 2000 e exerceu seu mandato até 2008, quando o belga Olivier De Schutter assumiu a Relatoria.

13. BRASIL. Decreto 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm). Acesso em: 29 out. 2012.

## Exigibilidade do DHAA

O artigo 2º da Lei determina que cabe ao Estado adotar as políticas e ações que se façam necessárias para a realização do DHAA. O §2º desse artigo dispõe, ainda, que é dever do poder público garantir mecanismos para que esse direito possa ser exigido perante os órgãos públicos. A partir dessa norma, reforça-se a obrigação do Estado brasileiro de criar os instrumentos que forem necessários para esse fim, bem como manter, com boas condições de funcionamento, os que já existem.

## Obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA

O §2º do artigo 2º da LOSAN reafirmou as obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e explicitou outras obrigações que se relacionam com essas, tais como: informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização desse direito.

Em razão das previsões dessa Lei, é fundamental que membros do governo e da sociedade civil se apoderem desse instrumento para realizar e exigir o DHAA no Brasil.

## MÓDULO 2

## aula 5

# Titulares de direitos, obrigações dos Estados

## Titulares de direitos e portadores de obrigações

Como já mencionado, a alimentação é um direito humano consagrado na Constituição Brasileira. A todo direito humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como as do setor privado) em relação à realização do direito. Assim, toda vez que se define um direito humano, estabelece-se um titular de direitos e um portador de obrigações. De forma sucinta, os titulares de direitos são aqueles que têm o direito a ter acesso ao serviço ou bem correspondente à realização do direito em questão. O portador de obrigação é quem deve garanti-lo. Direitos e obrigações são as duas faces de uma mesma moeda.

### ATENÇÃO!

No âmbito da legislação sobre direitos humanos, as obrigações são sempre, em última instância, do Estado, por ser ele o responsável pelo exercício dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo a aplicação e a utilização dos recursos públicos. Dessa forma, cabe aos Estados obedecerem à legislação sobre direitos humanos, garantindo o respeito, a proteção, a promoção e o provimento do DHAA.

No entanto, outros atores sociais têm responsabilidades específicas em relação à garantia dos direitos humanos.

Atualmente, há uma tendência no sentido de considerar que todos devem cumprir a obrigação de respeitar o DHAA. É um princípio geral que todos os seres humanos têm responsabilidades perante a sociedade à qual pertencem e que os direitos de cada indivíduo são limitados pelos direitos de terceiros.

No contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada, por exemplo, cada indivíduo tem a responsabilidade de respeitar os direitos humanos de todos e a responsabilidade de exigir do Estado e de terceiros o cumprimento das normas de direitos humanos. Além disso, os indivíduos não devem consumir em excesso, desperdiçar ou contaminar alimentos e fontes de alimentos, ou impedir o acesso de todos os demais a fontes comuns de alimentos.

Retomando, então, a definição de titulares de direito e portadores de obrigação:

### **Titulares de direitos**

Segundo a lei internacional de direitos humanos, titulares de direitos são os indivíduos (sozinhos ou em comunidade).

Um Estado deve assegurar que todas as pessoas – mulheres, homens, crianças e idosos, brancos, caboclos, negros e índios – possam exercer livremente o seu Direito Humano à Alimentação Adequada.

### **Obrigações dos Estados**

Nos termos dos artigos 2º e 11 do PIDESC, as obrigações dos Estados no que concerne ao Direito Humano à Alimentação Adequada são as seguintes:

- Obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome;
- Obrigação de não discriminação;
- Obrigação de cooperar internacionalmente.

A seguir, essas obrigações serão vistas mais detalhadamente.

#### **Obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o DHAA**

Os Estados são instados a adotar medidas para a realização do DHAA em um prazo razoavelmente curto após a ratificação/adesão do PIDESC.

#### **ATENÇÃO!**

Como os Estados podem não estar em condições de assegurar imediatamente a plena realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, devido às suas várias dimensões e, em alguns casos, devido às limitações de recursos, os Estados podem fazê-lo progressivamente. No entanto, apesar dessa prerrogativa, os Estados têm a obrigação precípua de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome e a má nutrição e para agir com toda efetividade possível, visando à realização dos direitos humanos.

Apesar disso, é importante ter em mente a necessidade de fazer a distinção entre a incapacidade e a má fé de um Estado em promover/facilitar a realização desse direito humano fundamental. Sempre que obrigações previamente assumidas não são cumpridas ou respeitadas, os Estados têm que demonstrar sua boa fé na tentativa de fazê-lo; isso irá delimitar a diferença entre incapacidade e má fé. De acordo com o Comentário Geral nº 12, um Estado que alega estar incapacitado de realizar suas obrigações por razões além do seu controle, tem a obrigação de provar este fato, bem como de comprovar que todo esforço foi despendido no sentido de usar os recursos disponíveis para satisfazer as obrigações mínimas. Deverá também demonstrar que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com suas obrigações (ONU, 1999).

Na prática, a obrigação de adotar medidas pode significar, para um determinado Estado, a adoção de medidas jurídicas, administrativas, legislativas, financeiras e sociais, entre outras.

### Obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome

#### ATENÇÃO!

O direito de todos de estar livre da fome, como previsto no PIDESC, é a dimensão do DHAA que demanda realização imediata. Essa obrigação não está sujeita à norma de realização progressiva.

Dessa forma, os Estados devem alocar recursos suficientes para garantir a sobrevivência digna da sua população. A dignidade da pessoa humana deve ser assegurada a todos, independentemente do nível de desenvolvimento de um determinado Estado.

### Obrigação de não discriminação

Os Estados devem garantir que o Direito Humano à Alimentação Adequada seja exercido “sem qualquer tipo de discriminação por motivo de raça, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação” (PIDESC, art. 2, § 2).

Outros motivos para distinção (tais como idade, orientação sexual, deficiência e estado de saúde, inclusive HIV/AIDS) também poderão constituir discriminação.

A obrigação de não discriminação tem vigência imediata.

### Obrigação de cooperar internacionalmente

Os artigos 2º e 11 do PIDESC exigem que os Estados adotem medidas por meio de cooperação e assistência internacional, especialmente econômicas e técnicas.

Segundo o Comentário Geral 12, isso significa que os Estados devem facilitar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em outros países (exemplo: por meio de assistência financeira e técnica e prestando a ajuda necessária quando solicitado). A assistência internacional deve ser coerente com o PIDESC e outras normas de direitos humanos, bem como sustentável e culturalmente apropriada.

Aqueles governos que enfrentam sérias limitações de recursos devem buscar assistência internacional em situações nas quais tenham dificuldade de garantir plenamente o DHAA de indivíduos ou grupos populacionais de seus territórios.

Os Estados não devem permitir ou conduzir atividades que desrespeitem os direitos de populações de outros Estados. Essa questão de obrigações extraterritoriais dos Estados foi e ainda é muito debatida na esfera internacional.

#### **SAIBA MAIS: Obrigações extraterritoriais**

Em seu relatório sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada apresentado à Assembleia Geral das Nações em agosto de 2007, o ex-Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler, concluiu que todos os países têm a obrigação de apoiar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em outros países.

Os Estados devem:

- **Abster-se de ações e políticas que possam afetar de forma negativa, direta ou indiretamente, o Direito Humano à Alimentação Adequada de pessoas ou grupos populacionais em outros países. Por exemplo, os governos não devem subsidiar produção agrícola que será exportada para países em desenvolvimento essencialmente agrários (isso poderia afetar seriamente, de forma negativa, o meio de vida da população local dos países envolvidos). Por outro lado, os governos devem promover a adoção de regras de comércio equitativas e cooperação para o desenvolvimento.**
- **Assegurar que terceiros, sujeitos à sua jurisdição (seus próprios cidadãos e suas próprias empresas públicas ou privadas), não violem o Direito à Humano à Alimentação Adequada de pessoas em outros países.**
- **Prestar assistência a outros Estados em caso de emergência se houver condições de fazê-lo.**

## **Os diferentes níveis de obrigação dos Estados**

Para facilitar o entendimento e a implementação das obrigações por parte dos Estados, o Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos utiliza diferentes níveis de obrigações dos Estados.

Conheça, a seguir, quais são esses níveis:

Obrigação de respeitar	Um Estado não pode adotar quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de prover sua própria alimentação.
Obrigação de proteger	O Estado deve agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem no sentido da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais.
Obrigação de promover	O Estado deve criar condições que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.
Obrigação de prover	O Estado deve prover alimentos diretamente a indivíduos ou grupos incapazes de obtê-los por conta própria, até que alcancem condições de fazê-lo.

Veja o que essas obrigações implicam na prática.

### **Obrigação de respeitar**

Um Estado deve assegurar que nenhum de seus órgãos ou servidores públicos violem ou impeçam, por suas ações ou políticas, o gozo efetivo do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por exemplo, um Estado não pode:

- Impedir ou limitar o acesso de indivíduos ou grupos a recursos necessários para garantir a sua segurança alimentar e nutricional;
- Destruir recursos alimentares das pessoas (áreas agrícolas para a produção de alimentos, lavouras e gado), sem uma razão válida, sem a devida consulta aos grupos e populações interessadas e sem compensação justa e equitativa.

Segundo a obrigação de respeitar, os Estados não podem suspender legislação ou políticas públicas que permitam às pessoas ter acesso a alimentos adequados (exemplo: legislação previdenciária, programas relacionados a provimento de alimentos). Essa obrigação também é conhecida como o princípio do não retrocesso social.

Para cumprir a sua obrigação de respeitar, um Estado deve também revisar, sob a perspectiva do DHAA, suas políticas e programas públicos, assegurando que estes efetivamente respeitem o Direito Humano à Alimentação Adequada.

### Obrigação de proteger

A obrigação de proteger os indivíduos de terceiros é particularmente importante para pessoas em situação de vulnerabilidade.

O Estado deve impedir que entidades privadas (empresas ou outras entidades), destruam, por meio de suas atividades, as fontes de alimentos das pessoas, tais como:

- Uso da terra ou desmatamentos que venham a impedir a sobrevivência digna de pequenos agricultores;
- Poluição de lagos ou rios;
- Uso e armazenamento incorretos de fertilizantes e pesticidas que poluem a terra, a água e o ar e acondicionamento inadequado de lixo.

A obrigação de proteger também inclui assegurar que o alimento colocado no mercado seja seguro e nutritivo. Os Estados devem, portanto, estabelecer e aplicar normas de qualidade e segurança do alimento, bem como garantir práticas justas de mercado.

Os Estados também devem adotar as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, para proteger as pessoas de propagandas de alimentos não saudáveis, especialmente as crianças, a fim de apoiar os esforços de pais e profissionais de saúde no sentido de incentivar padrões mais saudáveis de alimentação e a prática de exercícios físicos.

### Obrigação de promover

A obrigação de promover requer medidas mais abrangentes por parte do Estado, no sentido de que este deve criar condições (ambiente propício) que permitam a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. A obrigação de promover significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas. O Estado tem que promover políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias, por exemplo.

A obrigação de promover o DHAA inclui, entre outras medidas, a promoção da reforma agrária, a adoção de medidas de produção, colheita, conservação, processamento, varejo e consumo de alimentos, bem como a garantia de acesso a renda, a terra e a recursos produtivos.

Ao adotar medidas destinadas à promoção do DHAA, os Estados devem buscar o equilíbrio entre o investimento em cultivos comerciais para exportação e o apoio a cultivos alimentares internos.

Outras medidas possíveis poderiam ser:

- A implementação e a melhoria de programas alimentares e nutricionais e a garantia de que os projetos de desenvolvimento incorporem a perspectiva do DHAA;
- A formação da população para exercer seu Direito Humano à Alimentação Adequada.

Promover a realização plena do DHAA também requer que os Estados informem a população sobre seus direitos humanos e fortaleçam sua capacidade para participar de processos de tomada de decisões. Isso inclui educação apropriada, capacitação, promoção da não discriminação, desenvolvimento e fortalecimento de responsabilização institucional, inclusive por meio de medidas administrativas e/ou legislativas.

Além disso, a obrigação de promover requer que os Estados assegurem que os indivíduos possam não apenas usufruir os direitos que têm, mas também obter reparações em caso de violação. Isso pode ser facilitado, por exemplo, por meio da criação de instrumentos apropriados para exigir direitos e por meio do funcionamento adequado de órgãos públicos, além da criação/ fortalecimento de órgãos especializados como comissões de direitos humanos e ouvidorias, encarregados de proteger os direitos humanos garantidos.

### Obrigação de prover

A obrigação de prover está mais particularmente relacionada ao direito fundamental de todos de estar livre da fome.

Um Estado deve prover o DHAA de determinados indivíduos ou grupos, em forma de transferência de renda ou renda básica, entrega de alimentos em conformidade com as especificidades de cada grupo, população ou comunidade ou outros esquemas de seguridade social.

A obrigação de prover é a última hipótese de intervenção do Estado. Só deve ser realizada quando todos os demais esforços do governo (proteger e promover) se mostraram inadequados ou insuficientes. É importante, contudo, que, paralelo a essas ações, sempre haja planos e estratégias para garantir o respeito, a proteção e a promoção do DHAA.

São exemplos de segmentos da população particularmente marginalizados, expostos à insegurança alimentar e nutricional, que necessitam – permanente ou temporariamente – de provisão de alimentos:

- Os sem-teto, os órfãos, os deficientes, os moradores de favelas, moradores de rua e pessoas que vivem em assentamentos;
- Minorias étnicas e religiosas, povos indígenas, comunidades nômades e ciganas, ou outros grupos mais expostos a privação alimentar e a desnutrição;
- Idosos, doentes, inclusive pessoas vivendo com HIV/AIDS, mulheres grávidas e lactantes, lactentes e crianças menores de cinco anos. Esses grupos apresentam maior vulnerabilidade biológica à desnutrição;
- Vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem: vítimas de conflitos e guerras, refugiados, inválidos de guerra, vítimas de secas e enchentes, atingidos por barragens, entre outros.



## Diferentes dimensões do DHAA

Sempre que um direito humano é definido, estabelecem-se os titulares de direitos, bem como os portadores de obrigações para a realização do direito.

Para que se possa identificar tanto os titulares de direito, como os portadores de obrigação, é importante ressaltar que o DHAA, como todos os direitos humanos, tem múltiplas dimensões, que precisam ser claramente definidas. Por exemplo:

- O DHAA de um bebê de menos de seis meses de idade passa necessariamente pelo direito humano da mãe de praticar o aleitamento materno exclusivo e/ou de ser informada sobre as melhores alternativas, no caso de ela não poder ou decidir não amamentar;
- O DHAA das crianças em idade escolar depende tanto da capacidade de suas famílias proverem uma alimentação adequada no lar, como da alimentação fornecida na escola ter quantidade e qualidade adequadas a essa etapa do crescimento;
- O DHAA de um idoso depende do valor de sua aposentadoria, de suas condições de saúde e do acesso a cuidados especiais, prestados pela família ou pelo poder público;
- O DHAA dos acampados sem terra depende da efetivação da reforma agrária e também de medidas emergenciais que lhes garantam alimentos enquanto não podem produzir sua própria alimentação.

Podemos ver que, em cada uma das situações acima, os titulares de direitos são diferentes, bem como são múltiplos os portadores de obrigações e responsabilidades.

### ATENÇÃO!

Definir objetivamente as dimensões do DHAA e as obrigações para sua realização é um passo fundamental para que os titulares do direito possam cobrá-lo das instituições ou das entidades competentes. Essa identificação também é necessária para que a ação pública possa ser bem articulada entre os portadores das obrigações, de forma a garantir a efetiva realização deste direito.

## Resumo

Você está encerrando o Módulo 2 deste curso.

- Conforme estudado no módulo anterior, “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”. É um direito humano, portanto, universal.
- Porém, muito esforço foi necessário antes que o Direito Humano à Alimentação Adequada pudesse ser entendido como direito de todos e uma obrigação do Estado. Como você estudou no decorrer do Módulo 2, vários acontecimentos nacionais e internacionais marcaram a história do DHAA nas últimas décadas.
- Apesar dos avanços normativos nacionais e internacionais observados – tais como o Brasil ter ratificado todos os instrumentos internacionais de direitos humanos, ter o direito à alimentação garantido na Constituição Federal e aprovar uma lei específica para a realização deste direito –, ainda há muito a fazer para garantir a realização prática e a efetividade do DHAA e demais direitos humanos no país frente aos inúmeros e complexos desafios e obstáculos existentes para a efetivação dos mesmos.
- A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República no dia 15 de setembro de 2006, representa um grande avanço para a exigibilidade do DHAA.
- Segundo a legislação internacional de direitos humanos, os indivíduos são titulares de direitos e os Estados, portadores de obrigações.
- Nos termos do PIDESC, os Estados Partes têm as seguintes obrigações: adotar medidas, na extensão máxima dos recursos disponíveis, para realizar progressivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada; adotar medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome; não discriminação e cooperação internacional.
- O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU utiliza os seguintes níveis de obrigações do Estado: obrigação de respeitar; obrigação de proteger; obrigação de promover e obrigação de prover.
- Embora apenas os Estados tenham obrigações em relação aos direitos humanos, regulamentadas por meio de instrumentos legais no âmbito internacional, todos os membros da sociedade (indivíduos, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como o setor privado) têm responsabilidades no que se refere à realização do DHAA.

## Módulo 2 - Referências bibliográficas

BRASIL. Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatório do Brasil**. Brasília, maio 2002.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

CASTRO, J. A. Explosão Demográfica e a Fome no Mundo. In: CASTRO, A. M. C. (org.). **Fome, um tema proibido**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. R. R. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D. P. (Org.) **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Atheneu, 2007, p. 519-541.

\_\_\_\_\_; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. **Comentário Geral 12**. Genebra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948. Disponível em: [http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 29 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/pacto-internacional-dos-direitos-civis-e-politicos.html>. Acesso em: 19 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/pacto-internacional-dos-direitos-economicos-sociais-e-culturais-1966.html>. Acesso em : 29 out. 2012.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Cúpula Mundial de Alimentação. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/FAO-Food-and-Agriculture-Organization-of-the-United-Nations-Organiza%C3%A7%C3%A3o-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas-para-a-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-a-Agricultura/cupula-mundial-de-alimentacao-declaracao-de-roma-sobre-a-seguranca-alimentar-mundial-a-plano-de-acao-da-cupula-mundial-da-al.html>. Acesso em: 29 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Voluntárias**: em apoio à realização progressiva do direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Roma, 2004. Disponível em: [http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Diretrizes\\_FAO.pdf](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/Diretrizes_FAO.pdf). Acesso em: 1º nov. 2012.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 230-239.

ZIEGLER, J. **Le Droit à l'alimentation**. França: Mille et une Nuits, 2003.

# MÓDULO 3

## AS VIOLAÇÕES E A EXIGIBILIDADE DO DHAA<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Identificar violações ao DHAA;
- Conhecer o conceito de exigibilidade;
- Conhecer os diferentes mecanismos de exigibilidade;
- Identificar as diferentes instituições e espaços sociais de defesa e exigibilidade dos direitos humanos;
- Identificar as potencialidades e desafios para o desenvolvimento de instrumentos de exigibilidade do DHAA.

---

1. As aulas deste módulo foram elaboradas a partir dos textos originais “Direitos, Obrigações e as Violações ao DHAA”, “Exigibilidade”, “Instituições e Instrumentos de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos em nível nacional”, “Construindo competências para a realização efetiva do DHAA” e “Apoderando-se dos instrumentos de exigibilidade” de autoria de Valéria Burity, Thaís Franceschini e Flávio Valente, publicados em: Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p. Esta versão mantém os autores originais e inclui como autoras responsáveis pela adaptação e atualização Elisabetta Recine e Juliana Rochet.

## As violações ao DHAA

### O que é uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada?

As violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada ocorrem toda vez que o Estado não cumprir com suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover este direito. As violações podem ser resultado de:

- Ação direta de um Estado ou de outras instituições da administração direta ou indireta, que resulta em interferência na realização do direito;
- Omissão de um Estado na adoção das medidas necessárias para o cumprimento das obrigações legais.

Como mencionado no Módulo 2, no Comentário Geral 12 está destacada a necessidade de se diferenciar situações de violações decorrentes da incapacidade do Estado daquelas provenientes da “falta de iniciativa”.

Vale ressaltar que, embora o Estado tenha uma “margem de apreciação” para decidir sobre os meios mais apropriados para implementar suas obrigações referentes ao Direito Humano à Alimentação Adequada, os meios escolhidos devem ser adequados para assegurar a implementação efetiva dessas obrigações (Comentário Geral 9).

### Reconhecendo situações de violações ao DHAA em nossa realidade

Violações aos direitos humanos ocorrem sempre que um direito não é respeitado, protegido, promovido ou realizado.

Podem ser reconhecidas como violações ao DHAA e que, portanto, possibilitam a interposição de instrumentos de recurso para exigir reparação, situações em que as pessoas estão<sup>2</sup>:

- Passando fome, ou seja, não têm alimentos em quantidade e qualidade adequada, de forma regular, para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais ou dos integrantes da sua família;
- Em insegurança alimentar e nutricional, ou seja, pessoas que não têm a certeza ou garantia de que terão acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequada, no momento presente ou no futuro próximo, devido a situações de desemprego, subemprego, baixa remuneração e impossibilidade de cultivar, por exemplo;
- Passando sede ou com acesso inadequado ou dificultado à água limpa e a saneamento de qualidade;
- Desnutridas, ou seja, já apresentam alterações físicas resultantes da falta de alimentação adequada, tais como: perda acentuada de peso, desaceleração ou interrupção do crescimento em crianças, alterações na pele, anemia, alterações da visão, entre outros;
- Mal nutridas, ou seja, apresentam alterações típicas de deficiências de nutrientes (anemias, hipovitaminoses e outras carências específicas) ou decorrentes de alimentação e/ou modo de vida não saudável (obesidade, aumento de colesterol, pressão alta, diabetes, doenças do coração);

2. VALENTE F. L. S. A evolução da promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Texto elaborado como parte do Relatório Periódico de monitoramento sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, especialmente os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 2006.

- Perdendo sua cultura alimentar e/ou sem oportunidade para desenvolver hábitos alimentares saudáveis pela influência de práticas de marketing e/ou por insuficiência nas ações de promoção da alimentação saudável e de educação alimentar e nutricional;
- Consumindo alimentos de má qualidade ou contaminados por falta ou insuficiência de controle do poder público sobre a utilização de agrotóxicos, sobre a qualidade sanitária dos produtos colocados à venda, além da não rotulagem da presença de ingredientes transgênicos;
- Sendo expulsas de suas terras ou tendo negado o acesso e usufruto a suas terras tradicionais, como no caso dos povos indígenas e comunidades quilombolas, por exemplo;
- Desempregadas ou sendo submetidas a subemprego, trabalho equivalente ao trabalho escravo, baixa remuneração ou discriminação no nível de remuneração, que lhes dificultem o acesso a uma alimentação adequada e a outros insumos necessários, como, por exemplo, água potável, saneamento, combustível para preparar os alimentos etc;
- Sem acesso a ações essenciais para a promoção do DHAA, tais como: reforma agrária, demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas, qualificação profissional e microcrédito, que promovam a geração de renda e emprego, informação sobre a qualidade dos alimentos; acesso aos serviços e às ações de saúde; garantia da alimentação escolar de forma regular, entre outros.

Além desses exemplos, que resultam da ação e/ou omissão dos portadores de obrigações para a garantia de direitos, também consiste violação aos direitos humanos a inexistência, insuficiência ou dificuldade de acesso a mecanismos contra as violações, por meio dos quais a população pode recorrer para denunciar as violações, exigir os seus direitos e reparação da situação.

Infelizmente nos deparamos todos os dias com situações de violações ao DHAA em nosso país. Ainda encontramos comunidades submetidas a situações de pobreza extrema, em que o acesso a programas e serviços públicos é muito precário, as oportunidades de emprego raras e a capacidade para gerar seu próprio sustento e autonomia mínimas<sup>3</sup>. Há poucos anos, por exemplo, 45 pessoas morreram em razão de beribéri no Maranhão. As comunidades indígenas Kaiowá e Guarani do Mato Grosso do Sul vivem há anos acampadas nas margens das estradas e suas crianças têm morrido de fome. Estas comunidades foram expulsas de suas terras, agora ocupadas por quilômetros de plantações de cana-de-açúcar. Nas cidades, encontramos gerações de pessoas que vivem em situação de rua, famílias que sobrevivem com os alimentos encontrados em depósitos de lixo, entre outros exemplos.

#### **SAIBA MAIS: Beribéri**

**Em maio de 2006, no Maranhão, cerca de 300 pessoas foram afetadas e 45 morreram em razão de um surto de beribéri, doença que resulta de um processo crônico de fome e alimentação inadequada e geralmente afeta pessoas em situações extremas de pobreza, exclusão e monotonia alimentar. Apesar de haver claros indicativos que a epidemia tem raízes estruturais profundas, alicerçadas no modelo de desenvolvimento adotado na região, que promove a exclusão social de grande parte da população, as medidas de que o poder público dispôs para conter a epidemia limitaram-se a ações paliativas, tais como distribuição de medicamentos, educação alimentar e entrega de cestas básicas<sup>4</sup>.**

3. Sugestão de vídeo: Assista ao trailer do documentário GARAPA, de José Padilha, em que três famílias brasileiras que vivem em situação de extrema pobreza são acompanhadas no seu duro cotidiano de conviver com a fome e todo tipo de carência. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ZB79j6ltSU8&feature=related>.

4. Sugestão de leitura: Para mais informações sobre o beribéri, ver: ANDRADE, S. L. L. S.; LIRA, P. I. C. Epidemia de beribéri no Maranhão, Brasil. In: Cad. Saúde Pública, vol. 24, n. 6. Rio de Janeiro, 2008 Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2008000600001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2008000600001&script=sci_arttext) Acesso em: 6 nov. 2012.

**SAIBA MAIS: Os Guarani Kaiowá do Mato Grosso do Sul**

Os indígenas de Dourados, Mato Grosso do Sul, somam aproximadamente 27.500 pessoas e estão em uma área de intensa disputa de terras e plantação intensiva de cana-de-açúcar para produção de agrocombustível. Em 2007, segundo dados da Vigilância Nutricional, 10% das crianças indígenas abaixo dos cinco anos de idade estavam com baixo peso para a idade. Casos de óbitos decorrentes de desnutrição foram registrados nos últimos anos. As comunidades sofrem com violência e morte de suas lideranças, homicídios, suicídios, alcoolismo e condições de trabalho precárias. Principalmente as crianças e mulheres estão expostas a violações de direitos. A situação da propriedade da terra é precária e há vários assentamentos indígenas à margem das estradas. Percebe-se uma situação de insegurança alimentar e nutricional nessa região: grande parte das comunidades perdeu a sua capacidade de produzir alimentos e depende da distribuição de cestas básicas pelas autoridades públicas<sup>5</sup>.

**MÓDULO 3****aula 2****A exigibilidade dos Direitos Humanos**

Como já mencionado anteriormente, cabe ao Estado a obrigação de garantir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos humanos de todos os habitantes de seu território, por meio da atuação efetiva dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e de seus diferentes agentes. Mas os demais atores sociais, inclusive os indivíduos e a sociedade como um todo, também têm responsabilidades para a realização dos direitos.

Os desafios e obstáculos para a realização do DHAA e demais direitos humanos no Brasil são inúmeros e bastante complexos. A realização dos DH requer mudanças estruturais tanto do ponto de vista econômico quanto social e cultural. Estas mudanças precisam estar refletidas na legislação, na regulamentação e operacionalização de leis e normas existentes, nos processos, nas formas de planejar e executar políticas, programas e ações públicas e, sobretudo, na cultura institucional que rege as atribuições e ações do Estado e de seus agentes nas relações com os cidadãos, isto é, os titulares de direitos.

Mudanças por parte da população também devem ser buscadas, em especial quanto ao seu entendimento sobre as funções e obrigações do Estado, dos governos e de seus servidores, bem como das responsabilidades para a realização dos direitos humanos.

Sob a ótica dos direitos humanos, os fins não justificam os meios, pelo contrário, os processos são tão importantes quanto os resultados. Isto é, as ações públicas que visam à realização dos direitos humanos devem ser coerentes com os seus princípios. Devem reforçar – e jamais ofender –, portanto, o princípio da participação social, da igualdade, da informação, do apoderamento, da não discriminação e, sobretudo, da dignidade humana.

Assim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o fortalecimento da capacidade de exigir a realização de direitos humanos requerem uma verdadeira transformação no interior da sociedade e na estrutura do Estado.

5. Sugestão de leitura: Para saber mais sobre esse tema, acesse o relatório da Comissão Externa da Câmara dos Deputados – Municípios de Dourados, Amambai e Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, 2 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios/relatorio-da-viagem-da-comissao-externa-da-camara-dos-deputados-aos-municipios-de-dourados-amambai-e-ponta-pora-mato-grosso-do-sul>. Acesso em: 6 nov. 2012.

A adoção e a apropriação da linguagem e da abordagem dos direitos humanos nas práticas cotidianas de todos os cidadãos, servidores e gestores públicos, participantes de diferentes conselhos e representantes da sociedade civil podem ser destacadas como instrumentos fundamentais para a realização desses direitos. Além disso, a realização efetiva dos direitos humanos inclui o direito de seus titulares de exigir o cumprimento dos mesmos. À prática de exigir a realização de direitos chamamos “exigibilidade”.

#### ATENÇÃO!

Exigibilidade é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativos, políticos ou jurisdicionais, para prevenir as violações a esses direitos ou repará-las. Além disso, no conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público.

Na realidade, não se pode falar em direitos humanos sem falar em exigibilidade:

A exigibilidade (...) é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer significação prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação (BENVENUTO, 2005, p. 3).

Na prática, a exigibilidade ainda é, frequentemente, associada à ideia de judiciabilidade (alguns usam também o termo justiciabilidade), isto é, a possibilidade de exigir direitos perante o Poder Judiciário. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos perante os Tribunais de Justiça. A promoção da Justiça, em seu sentido mais amplo, não se constitui em obrigação apenas do Poder Judiciário. Pelo contrário, é obrigação do Estado, sobretudo do Poder Executivo, por meio da implementação de políticas e programas públicos e da prestação de serviços públicos garantidores de direitos.

O fortalecimento da capacidade de exigir a realização dos direitos humanos, em especial dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), é certamente um dos passos mais importantes para a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Direitos humanos são direitos que podem e devem ser exigidos dos Estados, de diversas formas e em diversas esferas. Se os cidadãos e a sociedade estiverem adequadamente informados sobre seus direitos e souberem o que fazer e aonde ir quando sentirem que seus direitos estão sendo violados, poderão cobrar a responsabilidade do Estado e dos agentes públicos por seus atos e omissões. À medida que os mecanismos para a garantia de direitos – instituições e instrumentos – forem acessíveis e amplamente divulgados, mais a população se sentirá fortalecida, legitimada e segura para buscar a realização dos mesmos.

A exigência da realização dos direitos humanos pressupõe:

- O apoderamento dos titulares de direitos e, particularmente, dos grupos sociais mais vulnerabilizados sobre os instrumentos disponíveis para exigir a realização de direitos. Para isso, é fundamental que saibam quais são esses direitos e como podem exigí-los;
- A necessidade de criação, fortalecimento e implementação efetiva de rotinas e instrumentos públicos para a cobrança de direitos, inicialmente no âmbito administrativo, começando com o nível local e municipal. Tais instrumentos e rotinas devem ser de acesso público, amplamente divulgados, facilmente utilizáveis e estar localizados o mais próximo possível das comunidades;



- O fortalecimento das instituições existentes para a defesa dos direitos humanos, além da necessidade de pressionar os poderes públicos para a criação de novos instrumentos e instituições de defesa e exigibilidade dos DH em todos os níveis de governo. Essas instituições devem funcionar de acordo com os Princípios de Paris;
- A necessidade de capacitação dos gestores e servidores públicos quanto às obrigações que lhes cabem frente à realização dos direitos humanos;
- A responsabilidade dos demais atores sociais para a realização desses direitos;
- A necessidade de avançar na utilização de meios judiciais para a realização dos DHESC, criando-se uma cultura jurídica favorável, inclusive com fundamento em experiências de outros países.

#### **SAIBA MAIS**

##### **Princípios de Paris**

**Resolução n. 1992154, de 3 de março de 1992, da Comissão de Direitos Humanos da ONU**

**De acordo com os Princípios de Paris, as instituições de direitos humanos devem ter atribuição para:**

- **Apresentar ao governo, parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos direitos humanos;**
- **Promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais e sua efetiva implementação;**
- **Encorajar a ratificação de instrumentos internacionais e assegurar sua implementação;**
- **Assistir a formulação de programas para o ensino e a pesquisa em direitos humanos e participar de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais;**
- **Dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular a discriminação racial, aumentando, assim, a conscientização pública, especialmente por meio da educação e de órgãos da imprensa.**

**Quanto à composição dessas instituições, é fundamental garantir que as mesmas:**

- **Primem por representação pluralista e independente;**
- **Sejam mantidas com recursos adequados para prover pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do governo e a não estar sujeita a controle financeiro;**
- **Sejam compostas por integrantes que tenham mandato estável, sem o qual não pode haver independência.**

O Estado tem a obrigação de criar e manter o funcionamento independente de instituições e instrumentos de recepção e investigação de denúncias, com a autonomia necessária em relação ao governo, para propor reparações para violações comprovadas de direitos humanos, conforme determinam os Princípios de Paris.

Entre as instituições atualmente existentes no Brasil, com diferentes graus de autonomia e independência para receber, documentar e encaminhar denúncias de violações aos direitos humanos, podemos citar o Ministério Público (MP), a Defensoria Pública, os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas.

Além das instituições e dos instrumentos de cobrança de direitos mantidos pelo poder público, existem também iniciativas da sociedade civil que exercem forte pressão sobre o Estado no sentido da cobrança da realização dos direitos humanos. Entre elas podemos citar estratégias desenvolvidas por organizações não governamentais (ONGs), por entidades populares, sindicais e por movimentos sociais para defender e promover a realização de diferentes direitos humanos. No Brasil, na área de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, destaca-se

o Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil<sup>6</sup>, que instituiu Relatorias Nacionais para atuar nas áreas dos Direitos Humanos à Moradia e Terra Urbana; Meio Ambiente; Saúde; Alimentação Adequada e Terra Rural; Educação e Trabalho.

## Base legal da exigibilidade

De modo geral, a exigibilidade dos direitos humanos tem como base legal as declarações e tratados internacionais de direitos humanos negociados entre todos os povos do mundo e ratificados por inúmeros Estados. Além disso, dependendo da realidade de cada país, a exigibilidade pode também estar fundamentada em normas previstas na constituição federal, em leis e em regras administrativas.

Cada Estado, ao firmar os tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), reconhece a sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações, de qualquer natureza, que promovam a equidade e reduzam, progressivamente, as desigualdades tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, se compromete a não tomar qualquer medida que seja ameaça ou violação aos direitos humanos e de garantir mecanismos de proteção e cobrança desses direitos<sup>7</sup>.

No entanto, mesmo os países que não ratificaram os tratados de direitos humanos têm a obrigação política e moral de garantir os direitos humanos de seus habitantes e os instrumentos e instâncias para a sua exigibilidade.

Conforme estudado nos módulos anteriores, no Brasil, a exigibilidade do DHAA tem como base legal o artigo 6º da Constituição Federal<sup>8</sup>, que prevê a alimentação como direito fundamental, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que define em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade desse direito humano fundamental. Além de estar fundamentada na Constituição Federal, a exigibilidade tem suporte em várias leis vigentes no Estado brasileiro, que definem a obrigação do Estado de proteger e promover o DHAA, como, por exemplo, a lei que reinstituíu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2003, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil são também base legal para a cobrança do DHAA.

## MÓDULO 3

### aula 3

## Os mecanismos de exigibilidade dos Direitos Humanos

No caso de violação de um direito humano, um indivíduo pode exigir a realização desse direito nos níveis nacional e internacional.

No nível nacional, os direitos podem ser exigidos de forma mais eficaz quando estão previstos

6. Sugestão de leitura: Para mais informações sobre a Plataforma DHESCA e sobre o Projeto Relatores, visite o site: <http://www.dhescabrasil.org.br>.

7 Sugestão de leitura: Sobre os princípios e base legal da exigibilidade, veja também a Declaração de Quito sobre a exigibilidade e a realização dos DESC, disponível em: <http://www.abrandh.org.br/Biblioteca.aspx>.

8. Sugestão de leitura: Para saber mais sobre a alimentação como um direito fundamental, leia o folheto: Direito Humano à Alimentação Adequada: Faça valer. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/folheto-direito-humano-a-alimentacao-adequada>. Acesso em: 6 nov. 2012.

na legislação nacional. Além disso, é fundamental que o Estado adote medidas que reforcem a exigibilidade do DHAA e dos demais direitos humanos.

Segundo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada deve ter acesso a instrumentos, judiciais, ou de outra natureza, que sejam eficazes para a exigibilidade deste direito (Comentário Geral 9).

Os mecanismos de exigibilidade podem ser de natureza<sup>9</sup>:

- Administrativa;
- Política;
- Quase judicial;
- Judicial.

A seguir, você conhecerá mais detalhadamente esses quatro mecanismos.

### **Exigibilidade administrativa**

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir, junto aos organismos públicos diretamente responsáveis por ações que contribuam com a realização do DHAA, a promoção desse direito, bem como a prevenção, correção ou reparação das ameaças ou violações ao mesmo. Nessa situação, podemos considerar todos os setores e instituições envolvidas com a prestação direta de serviços públicos como, por exemplo, serviços de saúde, escolas, postos de previdência social, sedes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), postos do Ministério do Trabalho, entre outros.

Para a efetivação da exigibilidade administrativa, é fundamental que as políticas e programas públicos tenham previstas rotinas e procedimentos para reclamação que sejam acessíveis e de amplo conhecimento da população. Nessas rotinas e procedimentos devem estar claramente explicitados:

- Quem são os titulares de direito;
- Quais são os organismos e agentes responsáveis pelo cumprimento das obrigações e reparação das violações;
- O que são violações no âmbito da ação pública, quando e como elas podem ocorrer;
- Quais são os mecanismos disponíveis para a cobrança de direitos e quem pode exigí-los;
- Como estas obrigações podem ser cobradas pelos titulares de direito perante os organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA;
- Quais são os passos seguintes caso não haja resposta à(s) denúncia(s) de violação apresentada aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA.

Vários setores públicos contam com alguns mecanismos de exigibilidade. No entanto, eles ainda precisam ser expandidos, aperfeiçoados e mais bem conhecidos pela população. Em muitos casos, precisam ainda processar e responder às demandas com maior agilidade.

9. Os mecanismos de exigibilidade têm diferentes naturezas, no entanto, em um processo real de reclamação para reparação de situações de violação, é muito comum que a ação seja iniciada com um tipo de instrumento de exigibilidade e migre para outros tipos à medida que a luta pela reparação continue. Por exemplo: uma determinada situação pode ser reclamada no serviço público e não ter solução. Esta mesma situação pode ser levada ao conselho relacionado ao tema que, após discutir e também exigir solução, decide solicitar ao MP que investigue a situação.

## Exemplos de canais de reclamação de direitos

Para exigir determinados direitos, como, por exemplo, o Benefício da Prestação Continuada (BPC), é preciso ir a um posto ou agência da Previdência Social (INSS) e fazer a requisição. Caso o pedido seja negado, é possível exigir de órgãos superiores dessa instituição uma nova análise.

Outro exemplo de exigibilidade administrativa: a alimentação escolar de qualidade é um direito humano assegurado na Constituição Federal de 1988 e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Assim, entre as diferentes dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar, todo aluno tem, por exemplo, o Direito Humano à Alimentação Adequada durante seu período na escola, em todos os dias letivos. Caso haja violação dessa dimensão do Direito Humano à Alimentação Escolar, o estudante, sua família ou responsável, ou um defensor de direitos, por exemplo, pode apresentar uma denúncia de violação na própria escola, que tem a obrigação de recebê-la, investigá-la e resolver o problema ou reparar a violação, se for na esfera de sua competência.

Se a competência para a solução ou reparação da violação não couber à escola diretamente, ela tem a obrigação de encaminhar a denúncia para o órgão ou instituição competente ou esclarecer aos titulares de direito os passos necessários para tal. É importante ressaltar que, em hipótese alguma, a escola pode negar-se a receber a denúncia ou não encaminhar sua solução. Se o agente público não fizer isso, estará cometendo mais uma violação de direitos.

Por fim, toda mulher grávida tem direito ao acompanhamento pré-natal, toda criança tem o direito de ter o seu crescimento monitorado e receber vacinas. Caso esses serviços, entre outros, não sejam acessíveis, o Sistema Único de Saúde possui uma ouvidoria em que todo cidadão pode registrar e monitorar o encaminhamento de sua manifestação.

### **Exigibilidade política**

A exigibilidade política é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo); junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos, como os Conselhos de Políticas Públicas; junto aos Conselhos de Direitos Humanos ou junto aos representantes do Poder Legislativo.

A exigibilidade política é, portanto, a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e cuidadosas, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos direitos humanos.

No âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional, a rede de Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais e Distrital configura-se em um espaço privilegiado de exigibilidade política. Da mesma maneira, os Conselhos de Saúde e de Alimentação Escolar também podem exercer este papel em suas respectivas áreas.

Também na dimensão política da exigibilidade, o Poder Legislativo pode ter um papel importante ao aprovar leis necessárias para a proteção e realização dos direitos humanos. Também compete ao Poder Legislativo, por força constitucional, o acompanhamento de programas e ações executados pelo Poder Executivo, bem como a sua fiscalização orçamentária. Portanto, sempre que necessário, é possível exigir que o Legislativo faça uso desta competência para averiguar possíveis irregularidades ou violação de direitos por parte da administração pública federal, com o objetivo de preveni-las, corrigi-las ou repará-las. A experiência recente da campanha

que resultou na aprovação da Emenda Constitucional n. 064/2010, que incluiu, no artigo 6º, a alimentação como direito fundamental, é um bom exemplo de exigibilidade política.

Outros exemplos de exigibilidade política

- Os moradores de um assentamento apresentam denúncia à Secretaria Municipal de Saúde que crianças estão desnutridas devido a frequentes episódios de diarreia causados por água contaminada e irregularidade no atendimento à saúde e vacinação.
- Pais e alunos de uma determinada escola apresentam reclamação junto à Secretaria da Escola, à Secretaria Municipal de Educação ou ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar sobre o não recebimento regular da alimentação na escola ou sobre a má qualidade da alimentação ofertada.
- Moradores de uma comunidade se organizam e cobram, junto à Secretaria Municipal de Saúde diretamente, ou por meio do Conselho Municipal de Saúde, a contratação de agentes comunitários de saúde ou a construção de uma unidade de saúde.
- Ao receber informações sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), as lideranças de uma comunidade, com o apoio de organizações não governamentais defensoras de direitos humanos, apresentam ao CONSEA Estadual uma denúncia reclamando a não inclusão da comunidade no programa.
- Denúncias relativas às violações do DHAA dos povos indígenas, devido à falta de políticas que garantam a sustentabilidade desses povos, são apresentadas para a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA, instância criada em maio de 2005 no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) da Secretaria Especial de Direitos Humanos.
- A pressão exercida por determinadas entidades da sociedade civil para a criação, a revogação ou a regulamentação de leis.
- Cobrança para que as Comissões de Direitos Humanos do Legislativo investiguem denúncias de violações do DHAA.

#### ATENÇÃO!

Lembre-se de que nos três poderes e nas diversas esferas da administração pública geralmente existem ouvidorias ou corregedorias para que sejam feitas denúncias sobre a qualidade dos serviços prestados, sobre problemas de acesso e qualidade de atendimento. É fundamental fazer uso desses mecanismos e exigir sua atuação eficaz para a garantia dos direitos humanos.

### Exigibilidade quase judicial

A exigibilidade quase judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que, em concepção restrita, não integram o Poder Judiciário, mas que podem, caso necessário, acionar a Justiça para a garantia de direitos. No Brasil, é o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, antes de atuar perante o Poder Judiciário, pode usar instrumentos quase judiciais para averiguar violações de direitos e para fazer com que os agentes públicos adêquem suas ações às normas que preveem direitos humanos.

O Ministério Público pode utilizar instrumentos de exigibilidade quase judiciais, como o inquérito civil e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O inquérito civil consiste em um procedimento de investigação de denúncias sobre violações de direitos. Esses inquéritos podem levar à emissão de recomendações ao poder público ou à

elaboração de Termos de Ajustamento de Conduta, quando necessário. O inquérito civil é um procedimento administrativo extrajudicial e pré-processual que reúne informações, provas ou outros elementos que possam fundamentar a atuação do Ministério Público, para, por exemplo, promover ações perante o Poder Judiciário.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é um documento firmado pelas autoridades competentes no qual se comprometem a ajustar sua conduta aos preceitos legais, dentro de um período estipulado. Para elaboração e firmamento do TAC, geralmente são necessários alguns passos:

- 1) O Ministério Público pode coletar informações, documentos comprobatórios das violações e, ainda, promover reuniões com os interessados: de um lado, a população titular do direito que está sendo violado ou ameaçado de lesão por ação ou omissão do Estado, e de outro lado, os responsáveis pela superação da ameaça ou da lesão de direitos;
- 2) O Ministério Público, a partir da realidade de cada caso, pode elaborar uma proposta de termo para ser firmado pelas partes envolvidas;
- 3) É importante que o TAC seja firmado em uma audiência pública. Nessa ocasião, as demandas de uma comunidade são apresentadas e discutidas com os integrantes do Ministério Público e autoridades públicas presentes, podendo, como resultado desse encontro, ser firmado o TAC.

O TAC pode ser utilizado como instrumento de monitoramento e, caso os compromissos não sejam cumpridos, o Ministério Público pode requerer, perante o Poder Judiciário, a responsabilização administrativa, civil e penal da autoridade que não observar o que foi nele acordado.

A exigibilidade quase judicial, portanto, é exercida através do uso de instrumentos não judiciais, mas que podem embasar a proposição de ação judicial. É importante, ressaltar, porém, que o uso do TAC e do inquérito civil nem sempre provocam a abertura de uma ação perante o Poder Judiciário, pois esse poder só será acionado se, por meio do inquérito, forem apuradas violações de direitos ou se os TACs forem descumpridos<sup>10</sup>.

## **Exigibilidade judicial**

A exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos junto ao Poder Judiciário.

No Brasil, a cobrança de direitos junto ao Judiciário pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais, como a ação civil pública, as ações populares, entre outros. Caso o Poder Judiciário não resolva situações de violações de direitos humanos, é possível recorrer aos Sistemas Internacionais de Proteção de Direitos Humanos<sup>11</sup>.

Como já se sabe, existem diferentes instrumentos jurídicos úteis à efetividade dos direitos humanos sociais, econômicos e culturais. Vários deles, por exemplo, já vêm sendo aceitos na efetivação do direito humano à saúde e à educação, de modo que podem promover também o DHAA.

---

10. Sugestão de leitura: Conheça a atuação e a produção do Grupo de Trabalho de Alimentação Adequada da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, disponível no link: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/alimentacao/apresentacao>.

11. Sugestão de leitura: Para mais informações sobre exigibilidade de direitos em nível internacional, ver: AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília: ABRANDH, 2010, p. 77. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2012.

Não são novas as decisões judiciais que determinam ao Poder Executivo a garantia da efetividade do DHAA. Antes mesmo de haver um entendimento mais aprofundado desse direito, os Tribunais, somente pela compreensão de sua importância como valor moral, proferiram decisões favoráveis, por exemplo, à obrigação do poder público de fornecer alimentação especial (ou fórmulas) para pessoas com determinados tipos de doenças.

Atualmente, na área do direito à saúde, há um grande número de decisões, em várias regiões brasileiras, reconhecendo o direito humano à alimentação adequada, sua exigibilidade e a legitimidade da intervenção do Poder Judiciário para que o Poder Executivo supra sua omissão lesiva em relação ao cumprimento desse direito. Para exemplificar, existem diversas ações vinculadas à alimentação (leites especiais, reposição de enzimas essenciais à digestão, insulinas variadas) que vêm obtendo resultados favoráveis do judiciário (BEURLEN, 2008).

No campo da exigibilidade judicial dos direitos sociais, econômicos e culturais no Brasil, foi proferida, em 2007, uma importante decisão em relação à justiciabilidade do DHAA. Veja a seguir.

#### **Um exemplo de Ação Civil Pública que exige a realização do DHAA**

Um exemplo de exigibilidade judicial foi a Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público do Estado de Alagoas, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude e do Ministério Público do Trabalho de Alagoas, contra o Município de Maceió, pela lesão aos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar da cidade. Essa comunidade vive notoriamente abaixo da linha da pobreza e enfrenta uma série de dificuldades para exercer seus direitos humanos mais fundamentais, como o de se alimentar.

A Ação Civil Pública baseou-se nos dados fornecidos pelo diagnóstico realizado pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), por meio de aplicação de questionários na comunidade Sururu de Capote, com objetivo de estudar a situação de vida e de insegurança alimentar e nutricional da referida comunidade. Os dados do inquérito socioeconômico e nutricional apresentados apontaram que não havia políticas públicas de alimentação, saúde, educação, trabalho e lazer que atendiam crianças e adolescentes da comunidade, notadamente diante de seus problemas mais severos: desnutrição, exploração sexual, verminose e dependência química.

Diante do quadro de violação dos direitos humanos, decorrente da condição socioeconômica da população e do não acesso às políticas públicas sociais, e com base nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a ação teve o objetivo de fazer com que o Município de Maceió reparasse sua omissão e usasse todos os meios necessários para a elaboração e/ou implementação imediata de políticas públicas que efetivassem os direitos violados. Para tanto, a ação requereu que o Município apresentasse propostas de políticas públicas a serem implementadas, com abrangência suficiente, bem como soluções de curto, médio e longo prazo para a referida população, além de requerer que fossem incluídas no projeto de lei orçamentária de 2008 as verbas necessárias para implementação das políticas públicas.

Ainda em 2007, o Poder Judiciário julgou procedente a Ação Civil Pública em decisão pioneira no Brasil em relação à justiciabilidade do DHAA e outros Direitos Humanos Econômicos e Sociais. Com essa decisão, o Município de Maceió deveria formar uma comissão multidisciplinar de profissionais para realizar um perfil socioeconômico das crianças e adolescentes da comunidade da Orla Lagunar; garantir condições adequadas para o funcionamento do Conselho Tutelar da Região; apresentar um cronograma de curto prazo de ampliação da rede de proteção à criança e ao adolescente, com a abertura de abrigos para crianças e adolescentes em situação de risco; garantir creche em horário integral e educação infantil, em quantidade suficiente para atender a população de 0 a 6 anos da referida comunidade e assegurar as matrículas de todas as crianças e adolescentes em idade escolar no ensino fundamental.

Essa Ação Civil Pública e a sentença do Poder Judiciário criaram um precedente de grande relevância para a cobrança dos direitos humanos de comunidades em situação de vulnerabilidade<sup>12</sup>.

12. Sugestão de leitura: Conheça o relatório completo do projeto realizado pela ABRANDH-FIAN, com apoio da União Europeia, para monitorar o cumprimento da Ação Civil Pública (ACP) contra o Município de Maceió, com o propósito

## Instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos – Conselhos

Nos últimos anos, houve avanços institucionais importantes no que se refere à construção de instrumentos de exigibilidade, investigação e monitoramento da realização do DHAA no Brasil.

Isso se deu em razão, principalmente, da conjuntura política internacional e nacional favorável ao aprofundamento do debate sobre o combate à fome e a realização do DHAA.

No Brasil, a priorização do combate à fome e da miséria pelo governo federal, associada a iniciativas da sociedade civil como o Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESC Brasil e à forte mobilização social junto aos CONSEAs, levaram a importantes conquistas, como a aprovação da LOSAN, a introdução da alimentação como direito fundamental na Constituição Federal, a assinatura do decreto da Política Nacional de SAN e ao lançamento, em agosto de 2011, do Plano Nacional de SAN. Essas conquistas têm o potencial de concretizar as obrigações do Estado brasileiro de respeitar, promover, proteger e prover o DHAA e de instituir os mecanismos públicos de exigibilidade deste direito.

Essa conjuntura foi ao mesmo tempo fortalecida e contribuiu para o desenvolvimento de parcerias entre diferentes atores, tais como o Ministério Público, a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural e diferentes conselhos, comissões, movimentos e entidades sociais, que somaram esforços para o processo de criação e fortalecimento do movimento pelo DHAA e das instituições relativas a esse direito.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios para que as atividades de monitoramento da realização dos direitos e, especialmente, de investigação de denúncias de violações sejam eficazes e possam colaborar de forma mais efetiva com a realização progressiva do DHAA.

### Os Conselhos

A Constituição Federal, no seu artigo 1º, parágrafo único, consagrou que “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, por representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Em alguns de seus dispositivos, a Constituição prevê formas de participação direta da sociedade civil nas decisões políticas e controle das ações públicas.

Os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos são espaços onde, de acordo com a previsão normativa, ocorre essa participação para cogestão e controle de atos e de políticas públicas. Os diferentes conselhos existentes atualmente no Brasil têm representantes de governo, em seus diferentes níveis, organizações da sociedade civil, servidores da área de atuação específica e representantes dos titulares dos serviços, ações ou programas públicos. A proporcionalidade entre cada um desses setores é variável.

Alguns conselhos têm como principal função propor e avaliar políticas públicas. Assim, existem conselhos que têm como objeto determinadas políticas ou mesmo determinados programas, como o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho

---

de garantir a realização progressiva dos direitos humanos de crianças e adolescentes de quatro comunidades empobrecidas, disponível no link: <http://www.abrandh.org.br/Biblioteca.aspx>.



Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar, entre outros.

Outros conselhos têm como função primordial tratar de denúncias de violações de direitos, sejam elas cometidas por agentes públicos ou por particulares. São os Conselhos de Direitos.

Na situação brasileira atual, por vezes, os conselhos que tratam de políticas públicas exercem funções relativas ao recebimento e encaminhamento de denúncias de violações de direito. Quando, por exemplo, um conselho propõe a criação de determinado programa para suprir uma ausência do Estado ou quando recomenda que políticas e programas sofram modificações, os conselhos adotam medidas de exigibilidade para a garantia de direitos e superação de violações dos mesmos.

Da mesma forma, os conselhos que tratam de violações de direitos, com base nas denúncias que recebem, podem propor políticas e programas para que os direitos deixem de ser violados.

É importante, porém, enfatizar que os Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos Humanos, ainda que tenham como ponto comum a função de participação e de controle social, têm naturezas, mandatos e responsabilidades distintas e, de acordo com os documentos de direitos humanos, também devem ter formas de operacionalização distintas.

Os Conselhos de Direitos Humanos – tendo em vista seu mandato e a natureza do trabalho exercido – devem ter como parâmetro de organização e forma de trabalho as diretrizes estabelecidas pelos Princípios de Paris. Seguindo esses princípios, os Conselhos de Direitos Humanos precisam ter representação pluralista e independente – composta por sociedade civil, parlamento e universidades, estando o governo somente na condição de observador, sem direito a voto – e atuar de maneira imparcial, documentando e investigando violações, identificando responsáveis, propondo, encaminhando e monitorando reparações para violações comprovadas de direitos humanos. Essa independência em relação ao governo deve estar expressa inclusive em sua autonomia financeira, política e administrativa.

As atividades dos Conselhos de Direitos Humanos, assim como de outras instituições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de violações de direitos humanos, tais como o Ministério Público, Comissões Legislativas de Direitos Humanos, a Comissão de Monitoramento de Violações do DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) precisam ser desenvolvidas de forma independente do governo, mesmo que sejam financiadas pelo poder público. A investigação de violações de direitos humanos não pode ser afetada por aspectos conjunturais do governo ou de qualquer outro setor.

No entanto, na prática, os atuais Conselhos de Direitos Humanos no Brasil ainda não atuam em consonância com os Princípios de Paris e alguns ainda estão compostos e atuam dentro dos moldes dos Conselhos de Políticas Públicas, isto é, exercem função predominantemente de assessoria ao Poder Executivo, com garantia de direito a voto dos representantes governamentais.

É fundamental que a sociedade civil participe de forma ativa, informada e autônoma de todos os conselhos existentes, porque é a participação livre e ativa da sociedade que pode garantir que eles sejam espaços efetivos para o controle social sobre o poder público e, assim, para promoção e exigibilidade dos direitos humanos.

Conheça a seguir alguns exemplos de Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos e outros espaços para a defesa e exigibilidade dos direitos humanos no Brasil.

## Conselhos de Políticas Públicas

### Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Reinstituído em janeiro de 2003, o CONSEA Nacional<sup>13</sup> foi estabelecido com o objetivo de ser um espaço de articulação entre o governo e a sociedade civil na proposição de diretrizes para ações na área de SAN e na promoção do DHAA, tendo na presidência um representante da sociedade civil. O Conselho tem caráter consultivo e assessora a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de estratégias para que o DHAA seja garantido para todos. Desde então, foram estabelecidos CONSEAs em todas as unidades da Federação, no Distrito Federal e em centenas de municípios com composição e atribuições semelhantes às do nacional.

### Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada – CONSEA Nacional

Entre os mecanismos de exigibilidade do DHAA instituídos, merece destaque o trabalho que vem sendo desenvolvido pela Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, instalada no âmbito do CONSEA nacional, em setembro de 2004. Essa Comissão tem como missão analisar políticas e programas públicos relacionados à SAN, a partir da ótica do DHAA, elaborando recomendações aos organismos governamentais e monitorando a realização das mesmas.

Para realizar sua missão, a Comissão desenvolveu uma metodologia de análise de programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA, com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul<sup>14</sup> e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e exigibilidade.

O objetivo da análise dos programas e políticas públicas por parte da Comissão Permanente é obter informações sobre a implementação destes sob a perspectiva dos princípios dos Direitos Humanos e da realização do DHAA, além de propor a definição de protocolos, procedimentos e rotinas aplicáveis a cada um dos programas e políticas públicas, tendo em vista seu aperfeiçoamento.

A Comissão tem realizado um conjunto de iniciativas no sentido de apoiar a implantação de comissões semelhantes nos conselhos locais. A criação de uma rede entre os conselhos locais e o nacional promoverá um ambiente mais propositivo e maiores possibilidades de mudanças concretas das políticas públicas, em todas as esferas de governo, na perspectiva da realização dos direitos humanos. A experiência da Comissão Permanente em relação à exigibilidade nas políticas e programas públicos será detalhada na Aula 6.

---

13. Sugestão de leitura: Conheça mais sobre o CONSEA. Acesse o link: <http://www4.planalto.gov.br/consea>.

14. Sugestão de leitura: Para conhecer a metodologia utilizada pela Comissão Permanente do CONSEA, ver: CONSEA. Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/direito-humano-a-alimentacao-adequada/metodologia-de-analise-das-politicas-publicas-na-perspectiva-do-dhaa/view>. Para mais informações sobre o trabalho realizado pela Comissão de Direitos Humanos da África do Sul, em relação aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, visite o site (em inglês): <http://www.sahrc.org.za/>.

## Conselhos de Direitos Humanos

### Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)<sup>15</sup>, órgão colegiado instituído pela Lei n. 4.319, de 16 de março de 1964, é hoje integrante da Secretaria de Direitos Humanos (SEDH) e tem por finalidade “a promoção e defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana em todo País, zelando pela aplicação das normas que os asseguram, apurando as ocorrências de graves violações a esses direitos e as subseqüentes providências para a sua coibição e reparação”, conforme dispõe o artigo 1º da referida lei.

O CDDPH tem como principal atribuição receber denúncias e investigar, em conjunto com as autoridades competentes locais, violações de direitos humanos com abrangência nacional. Para tanto, o Conselho constitui comissões especiais de inquérito e atua por meio de resoluções. O Conselho também promove estudos para aperfeiçoar a defesa e a promoção dos direitos humanos e presta informações a organismos internacionais de defesa dos direitos humanos.

Atualmente, existe um projeto de lei que visa transformar o CDDPH em “Conselho Nacional de Direitos Humanos”<sup>16</sup>.

Em vários estados brasileiros, existem conselhos estaduais de direitos humanos que têm objetivos institucionais semelhantes. É importante ressaltar que tais conselhos possuem a mesma natureza das Comissões de Direitos Humanos que existem em determinados países. Por essa razão, é imperativo que os mesmos atendam os Princípios de Paris, como explicado anteriormente.

### Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada<sup>17</sup>

Essa Comissão foi instituída, em maio de 2005, no âmbito do CDDPH. Sua criação foi o resultado de um longo processo de negociação entre a presidência do CONSEA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, com a interveniência do Grupo de Trabalho de DHAA do Ministério Público Federal e da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Ela representa um marco de inovação nas atividades do CDDPH, sendo a primeira Comissão Especial dedicada ao monitoramento da realização de um DHESC no âmbito do próprio Conselho e também no Brasil.

A Comissão foi criada como resposta à necessidade urgente de criação de um espaço capaz de receber, investigar e recomendar ações corretivas e reparadoras de violações do DHAA, tendo como meta agilizar respostas interinstitucionais às gravíssimas situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional a que estão submetidas milhões de famílias brasileiras.

O Colegiado é composto por representantes da sociedade civil e órgãos governamentais e desempenha um papel articulador e provocador das diferentes instituições do Estado brasileiro

15. Sugestão de leitura: Para mais informações sobre o CDDPH, acesse o site: [http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa\\_humana](http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/conselho/pessoa_humana).

16. Sugestão de leitura: Para mais informações sobre o Projeto de Lei, veja o site: [http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3210&Itemid=1](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3210&Itemid=1)

17. Sugestão de leitura: SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. Resolução n. 12, de 24 de maio de 2005. Estabelece metodologia interinstitucional de trabalho para acompanhamento e apuração de denúncias relativas à violação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Diário Oficial da União, 8 jun 2005. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2011/10/resol12.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2012.

responsáveis pelo monitoramento das violações do DHAA e pela promoção, proteção e garantia da realização do mesmo.

A Comissão seleciona casos que serão monitorados de acordo com os seguintes critérios: casos coletivos ou emblemáticos de violação de direitos humanos; casos que apresentem iminência ou existência de grave risco social; casos que possibilitem à Comissão atuar sobre a diversidade dos temas relativos ao direito humano à alimentação adequada (Terra e Território, Água, Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar); casos que envolvam as populações com maior grau de vulnerabilidade e cobertura das diferentes regiões do país.

Todas as denúncias recebidas, desde que contenham informações suficientes para averiguação e monitoramento, são encaminhadas ao Ministério Público competente e à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC). A Comissão também promove a integração dos diversos setores envolvidos para superação do caso de violação monitorado.

Um dos principais desafios que precisa ser solucionado pela Comissão Especial para o êxito de suas ações está relacionado à necessidade de garantia de condições mínimas de infraestrutura e autonomia (pessoal, equipamentos e infraestrutura), em consonância com os Princípios de Paris. Isso requer negociação com as autoridades públicas com vistas à institucionalização da Comissão, garantindo-lhe independência e sustentabilidade para a implementação de suas ações referentes à exigibilidade do DHAA.

O desenvolvimento de parcerias em ações estratégicas entre a Comissão Permanente do CONSEA e a Comissão Especial de Monitoramento pode facilitar o avanço da agenda para a realização progressiva do DHAA. Os casos de violações investigados e encaminhados pela Comissão de Monitoramento evidenciam, muitas vezes, falhas nas políticas e programas públicos. A Comissão Permanente pode dar visibilidade à necessidade de aprimoramento das ações públicas, com a adoção prática dos princípios dos direitos humanos.

#### ATENÇÃO!

O Plano Nacional de SAN prevê, em sua diretriz 8, o “monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada”. Esta diretriz tem como objetivo “identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA” e explicita como uma das metas prioritárias para 2012/2015: “fortalecer mecanismos de recebimento de denúncias de violações ao DHAA, especialmente o Disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a Comissão Especial para o Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e garantir o monitoramento da implementação das recomendações dos relatórios dessa Comissão”.

## Instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos – entidades da sociedade civil e instituições e instrumentos públicos

### Entidades e instrumentos da sociedade civil

#### O Projeto Relatores Nacionais em DHESCA<sup>18</sup>

A criação do Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), da Plataforma DHESCA Brasil, foi inspirada no exemplo dos relatores temáticos da ONU e veio como resposta da sociedade civil para preencher parcialmente a lacuna de monitoramento da realização desses direitos. As atribuições dos Relatores e Reladoras Nacionais incluem a coleta e apuração de denúncias de violações, inclusive por meio de missões de investigação, a responsabilidade de identificar mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar tais violações, bem como a tomada de medidas necessárias para emitir as recomendações às autoridades públicas, com base na investigação realizada. As missões de investigação são concluídas com a realização de uma audiência pública, em sua grande maioria convocadas e desenvolvidas em parceria com o Ministério Público.

Esse projeto, ainda hoje inovador, tem demonstrado o enorme potencial que as redes da sociedade civil, em parceria com órgãos públicos, têm para pressionar o poder público no sentido de promover a garantia de direitos.

As recomendações dos Relatores são encaminhadas às autoridades públicas e aos organismos internacionais de direitos humanos. Esses relatórios são também apresentados à Conferência Nacional dos Direitos Humanos, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas.

O monitoramento do cumprimento das recomendações emitidas pelas Relatorias Nacionais vem sendo realizado por organizações da sociedade civil que apoiam as comunidades visitadas pela Relatoria, geralmente em parceria com o Ministério Público e, quando necessário, mediante novas ações da Relatoria Nacional e da Relatoria Especial da ONU.

Por essa razão, o êxito desse projeto depende do apoio efetivo de entidades da sociedade civil e das parcerias com órgãos públicos de proteção de direitos humanos.

#### Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Terra, ao Território e à Alimentação

A ação independente e autônoma da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Terra, ao Território e à Alimentação é imprescindível no contexto das violações de DHAA. A Relatoria constitui-se em um instrumento importante para impulsionar a promoção e proteção do DHAA. São exemplos de atividades desenvolvidas pela Relatoria:

---

18. Sugestão de leitura: Aprofunde seus conhecimentos sobre o tema lendo RODRIGUEZ, Maria Elena. Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais: uma experiência de exigibilidade dos DHESCA. Rio de Janeiro: Plataforma DHESCA Brasil, 2007. Acesse também o site: [www.dhescabrasil.org.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=148&Itemid=136](http://www.dhescabrasil.org.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=148&Itemid=136).

- Promoção do debate sobre a dimensão dos Direitos Humanos entre as entidades da sociedade civil que atuam no campo da Segurança Alimentar e Nutricional;
- Promoção do debate sobre os direitos humanos econômicos, sociais e culturais e sobre o DHAA dentro dos movimentos de direitos humanos que lidam com direitos civis e políticos, destacando a necessidade de pressão política para a efetiva incorporação dos Princípios de Paris ao mandato das instituições nacionais de direitos humanos;
- Estabelecimento de diálogo direto com agências governamentais com o objetivo de incorporar a dimensão dos direitos humanos nas políticas e programas públicos;
- Despertar a atenção do grande público para situações de violação dos direitos humanos;
- Promoção de soluções negociadas em situações de conflito, dentro da perspectiva dos direitos humanos, estimulando o Ministério Público Federal e Estadual a intensificar sua ação no campo da proteção dos direitos humanos. O reconhecimento do papel da Relatoria na mediação de conflitos em situações de violação tem levado diferentes organismos governamentais e Conselhos de Políticas Públicas a convidar as Relatorias para participar de esforços na busca de soluções e negociações políticas, o que contribui para resoluções pacíficas de conflitos em alguns casos;
- Informação de comunidades, movimentos sociais e ONGs sobre a relevância da exigibilidade dos direitos humanos;
- Prestação de informação continuada para a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Alimentação sobre as violações mais graves no território nacional, buscando o apoio da mesma quando necessário.

As Relatorias Nacionais não possuem poder efetivo para obrigar órgãos estatais a seguir suas recomendações, da mesma forma que a maioria dos instrumentos públicos de direitos humanos. No entanto, o apoio de organismos e dos instrumentos internacionais de direitos humanos e, principalmente, o apoio de redes da sociedade civil que congregam entidades, organizações e movimentos de todo o país concedem às Relatorias poder de pressão política que impulsiona as ações de exigibilidade desenvolvidas pelos(as) Relatores(as).

**Veja abaixo a contribuição das relatorias para a reparação de situações de violação de direitos:**

- O aceleração de processos de negociação entre as vítimas de violações de direitos humanos, os agentes da violação e membros do poder público;
- O fortalecimento da exigência de um tratamento digno, por parte dos agentes do Estado, às demandas dos movimentos sociais;
- O fortalecimento das lutas dos movimentos sociais e das comunidades em situação de vulnerabilidade visitadas, pois, em muitas ocasiões, as ações da relatoria serviram para alertar o poder público sobre situações crônicas de violações que permaneceram “invisíveis” por muitos anos;
- O aceleração de processos locais de exigibilidade de direitos.

O Projeto Relatores exemplifica que ações em parceria podem fazer valer direitos que não seriam alcançados – ou, pelo menos, demorariam mais para que fossem exercidos – se estivessem sendo pleiteados pelas comunidades ou pelos titulares de direito de maneira isolada.

### **Organizações e redes da sociedade civil**

Existem organizações (movimentos sociais, ONGs, associações, entre outros) e redes (conjunto dessas organizações) que trabalham com a promoção e exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. Essas organizações e redes desempenham papel fundamental

no Sistema e na Política Nacional de SAN e na realização do DHAA, pois são instrumentos importantes para mobilização social e controle político dos atos públicos.

Conheça agora uma dessas redes:

### Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)

Criado em 1998, em consequência do processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional e do DHAA. Existem fóruns estaduais de SAN na maioria dos estados do país.

O Fórum exerceu papel fundamental na articulação do movimento de SAN, que manteve o tema na agenda política e influenciou a recriação do CONSEA. Além disso, o FBSSAN tem sido um importante catalisador do processo de participação da sociedade civil no CONSEA nacional e nos CONSEAs estaduais, bem como de preparação das conferências nacionais de SAN. O Fórum congrega diferentes setores da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, redes, pesquisadores e militantes) com atuação nas diferentes dimensões da SAN e do DHAA, quais sejam: reforma agrária, comércio internacional, produção de alimentos, métodos produtivos, abastecimento, controle de qualidade, economia solidária, geração de emprego e renda, hábitos e culturas alimentares, nutrição, entre outros. Ao mesmo tempo, o FBSSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global que atua nas áreas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Entre os principais objetivos e ações do FBSSAN, destacam-se:

- Mobilizar a sociedade em torno do tema da SAN e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a essa perspectiva;
- Fomentar a elaboração de propostas de políticas e ações públicas nacionais e internacionais em SAN e DHAA;
- Inserir a temática na agenda política nacional, estadual e municipal e colaborar para o debate internacional sobre o tema;
- Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da SAN;
- Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social;
- Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto às violações ao DHAA.

### Instituições e instrumentos públicos

Os tratados de direitos humanos impõem aos órgãos públicos o dever de observar todos os níveis de obrigação relativos à realização do DHAA. A Constituição Federal, além de ter previsto diversos direitos sociais, nomeou instituições com o poder-dever de garantir os direitos humanos. Destacam-se aqui o Ministério Público e a Defensoria Pública, em razão das atribuições constitucionais de cada um deles e da sua importância prática para realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Também se destacam os instrumentos disponíveis no âmbito do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados).

## O Ministério Público<sup>19</sup>

O Ministério Público (MP) foi definido como instituição permanente, essencial à função jurisdicional<sup>20</sup> do Estado, que tem como fim primeiro a defesa da “ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. O mandato do Ministério Público, definido pela Constituição Federal de 1988, estabelece sua responsabilidade pela promoção e garantia dos direitos humanos, especialmente no que se refere ao cumprimento das obrigações do Estado.

Em razão de suas atribuições e dos instrumentos de que dispõe, renomados juristas<sup>21</sup> afirmam que, atualmente, o Ministério Público é o órgão com maior estrutura e que apresenta as melhores condições para o controle da administração e para a garantia dos direitos humanos.

O Ministério Público abrange o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPE). São algumas de suas funções:

- Defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei pelos poderes públicos;
- Defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;
- Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Existem órgãos e membros do Ministério Público com atuações específicas na defesa dos direitos fundamentais. No âmbito federal, por exemplo, está a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), que, em âmbito estadual, corresponde à Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC). A PFDC tem um grupo de trabalho em alimentação que vem promovendo a agenda do DHAA<sup>22</sup>.

A forma de funcionamento do Ministério Público se aproxima daquela proposta pelos Princípios de Paris da ONU para as instituições nacionais de direitos humanos. Para cumprir seu papel, a instituição tem à sua disposição instrumentos legais e institucionais que lhe permitem uma atuação independente e efetiva sobre os poderes públicos, induzindo-os à adoção de medidas necessárias à realização do DHAA. Portanto, o Ministério Público é uma instituição de grande potencial para fortalecer a exigibilidade do DHAA junto ao poderes públicos.

## A Defensoria Pública

A Constituição Federal, em seu artigo 134, define a Defensoria Pública como “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art.5º, LXXIV”.

19. Informações obtidas da página oficial do Ministério Público da União, disponível em: [www.mpu.gov.br](http://www.mpu.gov.br). Acesso em 6 nov. 2012.

20. Função jurisdicional, em sua dimensão estritamente jurídica, implica a aplicação das normas para garantia dos direitos que nelas estão previstos.

21. “Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel é o Ministério Público (...) Embora outras entidades disponham de legitimidade ativa para propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da administração pública.” (DI PIETRO, 2005, p. 637)

22. Sugestão de leitura: Conheça o Grupo de Trabalho sobre o DHAA acessando o link <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/alimentacao/apresentacao>.



A referência ao inciso LXXIV do artigo 5º pressupõe a garantia de prestação jurídica integral e gratuita pelo Estado aos que comprovarem insuficiência de recursos. Ou seja, visa garantir que todos possam ter acesso ao Judiciário para a defesa de seus direitos e interesses.

Portanto, ao Defensor Público, além de outras funções previstas pela Constituição Federal e demais leis, compete, dentro de sua esfera de atribuições, a defesa de direitos, por meio da orientação jurídica e da assistência judicial e extrajudicial gratuita.

A Defensoria Pública da União tem intensificado seu trabalho na área dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais nos últimos anos e vem trabalhando em direta parceria com as Relatorias Nacionais DHESCA, com o Ministério Público e com a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do CDDPH.

### **Os instrumentos de exigibilidade disponíveis no âmbito do Poder Legislativo**

Em consequência da função própria do Poder Legislativo, um mecanismo potencial de exigibilidade é a proposição de leis necessárias para a realização dos direitos humanos ou a pressão popular para que seus membros não criem leis que possam ser obstáculos para a realização dos mesmos. Também compete ao Legislativo exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União. O artigo 50 da Constituição Federal, por exemplo, atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o poder de encaminhar pedidos escritos de informação sobre determinados atos de responsabilidade dos Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

Os representantes eleitos precisam estar em permanente contato com a população para saber quais são suas aspirações, desejos, reivindicações, reclamações. Os cidadãos têm legitimidade para cobrar de seus representantes o cumprimento de sua plataforma eleitoral ou de tomarem a iniciativa para propor a elaboração de leis para defesa e exigibilidade dos direitos humanos. Isso pode ser feito por meio de contato direto com os parlamentares ou por meio de cartas, e-mails, contatos telefônicos com seus gabinetes e assessores, solicitação de audiências ou mesmo por meio dos escritórios mantidos na sede eleitoral.

Veja como entrar em contato com os parlamentares e apresentar demandas:

- Por meio do serviço “Fale com o Deputado” disponível no portal da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/fale-com-o-deputado>), pode-se enviar e-mail para um parlamentar ou para um grupo deles (por exemplo, os deputados de um determinado estado);
- Pelo serviço de Atendimento ao Cidadão no telefone gratuito 0800 619 619;
- Por Carta-Resposta que pode ser retirada em qualquer agência dos Correios e encaminhada para a Câmara dos Deputados e seus parlamentares;
- Pelo serviço “Alô Senado” – um canal de comunicação gratuito entre o cidadão brasileiro, o Senado Federal e os Senadores. A comunicação pode ser feita por meio do envio de mensagens, por formulário disponível na página na internet ([http://www.senado.gov.br/senado/alosenado/fale\\_senado.asp](http://www.senado.gov.br/senado/alosenado/fale_senado.asp)), por carta ou, gratuitamente, pelo telefone 0800 612 211.

Também por meio das Comissões Permanentes constituídas em ambas as casas do Congresso Nacional é possível promover mobilizações em defesa de direitos, pois, entre as suas competências, destacam-se a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil e a realização de debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse<sup>23</sup>.

23. Sugestão de leitura: Para conhecer mais sobre as Casas do Legislativo acesse os sites oficiais: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

Outro instrumento importante e de fácil acesso é a Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados, que recebe, examina e encaminha denúncias de pessoas físicas ou jurídicas sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas na administração pública. Esse órgão tem o dever de responder aos cidadãos ou entidades sobre as providências tomadas pela Câmara dos Deputados, além de encaminhar as reclamações ou representações ao Ministério Público, Tribunal de Contas da União ou outros órgãos competentes<sup>24</sup>.

As Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa e as Câmaras Municipais que representam o Poder Legislativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, respectivamente, dispõem de instrumentos similares para recebimento de sugestões, críticas, reclamações ou denúncias dos cidadãos. É importante conhecê-los.

### Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados (CDHM)

A Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados foi criada em 31 de janeiro de 1995 com o objetivo de investigar e receber denúncias de violações de direitos humanos, no entanto, seu principal objetivo é o de contribuir com a afirmação desses direitos. A Comissão vem desempenhando as seguintes atividades:

- Receber e investigar denúncias. A partir do recebimento, os membros da Comissão podem apurar a denúncia, por vezes com inspeção in loco, e solicitar encaminhamentos. As solicitações são geralmente dirigidas ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e às autoridades administrativas (governo, secretários, entre outros);
- Imprimir visibilidade aos casos de violações de direitos humanos;
- Realizar audiências públicas para tratar das violações mais graves;
- Apresentar propostas para formulação de programas e políticas públicas;
- Realizar ações que podem contribuir para compreensão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e da importância de sua realização<sup>25</sup>.

Nos estados, as comissões deveriam desempenhar papel semelhante.

### **Outros instrumentos de exigibilidade que podem ser utilizados por indivíduos, grupos ou entidades de direitos humanos e Segurança Alimentar e Nutricional para a exigibilidade do DHAA**

Existem instrumentos, previstos na Constituição Federal, que podem ser utilizados por indivíduos, entidades ou grupos da sociedade civil e que são importantes para a exigibilidade do DHAA e de outros direitos humanos.

Esses instrumentos são chamados de remédios constitucionais e são, ao mesmo tempo, direitos e garantias. São direitos porque a faculdade de exigir o que está nas leis é direito de todos e são garantias porque esses instrumentos visam resguardar os direitos previstos nas normas jurídicas, tais como saúde, educação, alimentação, entre outros (DI PIETRO, 2005).

É importante que esses instrumentos sejam conhecidos e utilizados, pois são importantes para realização dos direitos humanos. Conheça a seguir dois deles:

---

24. Fonte: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/comofunciona.html>. Acesso em 6 nov. 2012.

25. Sugestão de leitura: Para aprofundar seus conhecimentos, leia o texto Comissão de Direitos Humanos: 10 Anos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, ou acesse o site <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm>.

## Direito de Petição

### O que é?

A Constituição Federal assegura o direito de apresentar reclamações aos poderes públicos e ao Ministério Público.

O direito de petição tem como finalidade noticiar os órgãos públicos sobre alguma irregularidade ou arbitrariedade que ponha em risco ou venha a lesar direitos, para que sejam tomadas as medidas cabíveis.

A petição deve ser endereçada à autoridade que possa superar a situação de lesão ou ameaça de lesão de direitos. Contudo, caso seja endereçada à autoridade pública que não tenha tal competência, ela deve encaminhar a petição para a autoridade responsável.

Caso não sejam tomadas as medidas necessárias para superar as irregularidades apontadas, pode-se requerer a responsabilização civil, administrativa e penal do servidor ou agente político omissivo ou arbitrário.

### Quem pode usar?

Qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, física ou jurídica. Basta escrever o texto informando quem está escrevendo, qual direito está sendo ameaçado ou lesado e quem é o responsável pelos problemas.

## Ação Civil Pública

### O que é?

A Ação Civil Pública é o instrumento processual que tem como pressuposto dano ou ameaça de dano ao consumidor, ao meio ambiente, à ordem urbanística, à ordem econômica, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo, isto é, interesse que não é de um indivíduo, mas de grupos ou mesmo de toda a sociedade.

### Quem pode usar?

A Constituição Federal conferiu ao Ministério Público o uso da Ação Civil Pública para o cumprimento de suas atribuições. A Lei n. 7.347, de 1985, também permite que sejam autores de Ações Cíveis Públicas as pessoas jurídicas da administração pública, direta e indireta, e associações, o que inclui organizações não governamentais que estejam constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei civil, e tenham como função a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, paisagístico ou outros interesses coletivos ou difusos.

Os instrumentos que citamos aqui são apenas alguns dos que podem ser utilizados para exigir direitos. Vale a pena ler o artigo 5º da Constituição Federal e conhecer instrumentos como o mandado de segurança coletivo, o *habeas data*, o *habeas corpus*, a ação popular e o mandado de injunção, que também podem ser usados para a defesa de direitos.

## A exigibilidade nas políticas e programas de SAN

A análise de políticas e programas públicos na perspectiva dos Direitos Humanos (DH) configura-se como importante instrumento de exigibilidade de direitos humanos. Ao firmar tratados internacionais de direitos humanos, os Estados comprometem-se a desenvolver programas e políticas públicas que tenham como objetivo final a promoção dos direitos humanos, ou seja, a promoção de uma vida digna, de qualidade, para todos os habitantes do território.

Os tratados internacionais de direitos humanos e diversos documentos que visam esclarecer importantes aspectos relacionados aos mesmos, estabelecem a necessidade de os Estados estabelecerem normas administrativas e políticas públicas com a definição clara de:

- Titulares de direitos e portadores de obrigações;
- Estabelecimento de estratégias, metas e prazos para a realização das mesmas;
- Instrumentos e mecanismos de recurso acessíveis e de monitoramento da realização dos direitos;
- Instância responsável pelo recebimento e investigação de denúncias e reparação de violações confirmadas;
- Possíveis sanções em caso de violações.

Entretanto, raramente uma política ou programa público no Brasil incorpora, de forma efetiva, dispositivos que garantam o cumprimento das obrigações de direitos humanos em seu planejamento, implementação e monitoramento. Também os processos de exigibilidade administrativa ainda não aplicam a abordagem de direitos humanos, conforme previsto nos tratados e documentos internacionais.

O Comentário Geral 12 (CG 12) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU apresenta recomendações específicas aos Estados sobre como operacionalizar o DHAA. Entre as recomendações centrais, destaca-se a importância concedida à necessidade de revisão das políticas públicas para a realização do DHAA, além da revisão da legislação nacional com o mesmo objetivo.

Entre as recomendações centrais, destacam-se também:

- A adoção de estratégia nacional, de forma participativa, consolidada em políticas públicas integradas, voltada para a realização do DHAA e da Segurança Alimentar e Nutricional, com a clara definição de metas, prazos e recursos públicos a serem alocados;
- A criação de órgãos/instituições capazes de coordenar, avaliar e monitorar a implementação dessas políticas, o cumprimento das metas, a execução do orçamento e a realização do DHAA;
- A instituição e garantia de pleno funcionamento de instituições de direitos humanos, com ampla participação da sociedade civil, que sejam independentes do governo e capazes de investigar denúncias de violações.

Os gestores responsáveis por políticas e programas públicos têm a obrigação, segundo os tratados e documentos internacionais de direitos humanos, de elaborar e revisar programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. Além disso, os Conselhos de Políticas Públicas devem também criar e fortalecer, no âmbito do conselho, instâncias que tenham

como missão analisar políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos, a exemplo da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA. Por outro lado, entidades da sociedade civil têm a responsabilidade de exigir que todas as políticas e programas públicos relacionados à SAN sejam explícita e efetivamente desenvolvidos para a realização de direitos humanos.

A análise de um programa sob a perspectiva dos direitos humanos é uma análise que difere das demais por agregar uma série de componentes e princípios de responsabilização para realização de políticas públicas como ações de promoção e provimento de direitos humanos. Em muitos casos, as políticas públicas no país ainda são entendidas, pelos portadores de obrigações, como favor, privilégio ou caridade. Consequentemente, passam a ser entendidas pelos titulares de direito da mesma forma.

Assim, a análise e revisão de programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA vêm ao encontro dessa necessária mudança de cultura. Tal análise leva em consideração as seguintes questões:

Políticas públicas relacionadas à SAN devem promover/facilitar o DHAA. Os Estados devem desenvolver políticas que tenham como objetivo final a promoção do DHAA no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos. Ou seja, o Comentário Geral 12 deixa claro que o DHAA é inseparável da justiça social e requer a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e para a realização de todos os direitos humanos.

Vale ressaltar que a realização do DHAA demanda integração e articulação de políticas públicas. Políticas econômicas e de comércio internacionais são, em grande parte, responsáveis por violações do DHAA. Nenhum programa ou política pública isolados poderão promover o DHAA e a Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira enquanto outras políticas violarem esses direitos. O que se observa é que mudanças significativas nas políticas econômicas e sociais são necessárias para que se possa alcançar uma abordagem baseada nos direitos humanos que valorize o processo tanto quanto os resultados.

Para a promoção do DHAA, o processo é tão importante quanto os resultados, já que “os fins não justificam os meios”. Ou seja, não basta analisar se um programa ou política pública atinge seus objetivos, mas a forma como os objetivos estão sendo alcançados.

Em síntese, as políticas públicas devem ser regidas pelos princípios da responsabilidade (ou obrigação de prestar contas)<sup>26</sup>, participação ativa e informada dos titulares de direito<sup>27</sup>, equidade e não discriminação<sup>28</sup>. Além disso, as políticas públicas devem ser elaboradas e implementadas:

26. Uma das mais importantes fontes de contribuição da análise de políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos diz respeito à ênfase colocada na responsabilização de atores cujas ações têm impacto nos direitos das pessoas. Arranjos e instituições legais/administrativas, que visem assegurar responsabilização das autoridades competentes e gestores públicos, devem ser trazidos a todas as estratégias e programas. Além disso, a necessidade de identificação dos portadores de obrigações (nas três esferas de governo, quando for o caso) e de suas responsabilidades e funções são indispensáveis. Após a identificação dos portadores de obrigações, torna-se necessário determinar as obrigações correspondentes e avaliar o desempenho dos atores responsáveis em realizá-las.

27. A participação ativa e informada dos titulares de direito na formulação, execução e monitoramento dos programas (em todos os estágios do processo) deve ser vista como um elemento extremamente importante na medida em que se reconhece, cada vez mais, que estratégias unilaterais raramente funcionam, até mesmo em casos em que essas estratégias visam apenas garantir benefícios. Existe sempre a necessidade de se levar em conta que os indivíduos devem ser os sujeitos ativos, e não meramente destinatários, de estratégias que objetivem beneficiá-los. Uma abordagem que integre direitos humanos deve garantir os passos necessários para a participação ativa e informada dos mais vulneráveis, por meio da criação de uma estrutura legal-institucional na qual eles possam participar efetivamente na formulação, implementação e monitoramento das políticas.

28. Equidade e não-discriminação: todos os seres humanos são portadores de direitos humanos. Assim, qualquer tipo de discriminação que mantenha ou promova desigualdades consiste em violação de direitos humanos.

- Com a definição de instrumentos acessíveis de exigibilidade;
- Com indicadores de processo, resultado, metas e prazos;
- Com alocação de recursos, permitindo seu monitoramento e avaliação continuada.

A implementação de mecanismos para monitoramento dos avanços na realização do DHAA é fundamental para a identificação de fatores e dificuldades que afetam o grau de execução das obrigações e também para facilitar a adoção de legislação corretiva e de medidas administrativas, inclusive para a implementação das obrigações.

Um monitoramento eficiente é essencial para transformar em realidade os direitos definidos em políticas e estratégias. Além disso, a necessidade de se identificar indicadores, metas e prazos está ligada à percepção de que, caso se verifique que o progresso na realização de políticas tenha sido lento, ações corretivas podem ser tomadas e aqueles que têm obrigação de realizar as estratégias podem ser devidamente responsabilizados.

#### ATENÇÃO!

A análise de programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos tem como objetivo garantir o apoderamento dos titulares de direito ao enfatizar a importância de sua participação ativa e informada. Objetiva, também, garantir que instrumentos de recurso para cobrança desses direitos estejam disponíveis em casos de violações e que os portadores de obrigações entendam que têm obrigações e podem ser responsabilizados por suas omissões ou ações violadoras de direitos.

Como já foi mencionado, a Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA (CP DHAA – CONSEA) desenvolveu uma metodologia para análise de políticas e programas públicos na perspectiva dos direitos humanos com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e exigibilidade de DH.

Esta metodologia busca identificar:

- Quais são as dimensões do direito em questão;
- Quem são os titulares de direito: dentro de cada política e programa, deve ficar claro quem são os titulares do DHAA, para que estes tenham condições de cobrar seus direitos;
- Quem são os portadores de obrigação: definir claramente quais agentes públicos são responsáveis pela realização de cada uma das dimensões do direito e quais ações são decorrentes destas responsabilidades;
- Se os princípios da equidade, da universalidade, da dignidade, da responsabilização, da participação ativa e informada dos titulares de direitos, entre outros, são respeitados e promovidos no âmbito da política/programa público;
- Se existem metas, indicadores e prazos claramente definidos e processos para monitorá-los;
- Se a linguagem para disseminação de informações sobre o programa é simples e acessível aos titulares de direitos, principalmente aos mais vulnerabilizados;
- Se a política/programa prevê a realização de cursos de formação continuada em DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, para os gestores e demais atores responsáveis pelo programa;
- Se existem instrumentos acessíveis de recurso administrativo no âmbito da política/programa público, ou seja, se estão disponíveis instrumentos que permitam que os titulares de direito reclamem ao poder público caso seus direitos não estejam sendo realizados, ou quando há a necessidade de criá-los ou fortalecê-los;

- Se existem mecanismos de recurso que permitam que os titulares de direito exerçam a exigibilidade do DHAA e se os titulares de direito estão informados sobre os mesmos (Conselhos de Política Pública, ouvidorias, Ministério Público, etc).

O resultado da análise na perspectiva dos direitos humanos é um conjunto de recomendações para adequação da política/programa aos princípios dos DH e também a indicação para o desenvolvimento de protocolos, procedimentos e rotinas que tornem explícitos e operacionalizáveis todos os aspectos acima mencionados.

Entre 2005 e 2006, a Comissão analisou três programas governamentais: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE), o Programa Bolsa Família (PBF/MDS) e a Estratégia Saúde da Família (ESF/MS). Após a aplicação da metodologia e a análise técnica, a Comissão elaborou relatórios com recomendações específicas aos organismos governamentais responsáveis por tais programas. As análises foram desenvolvidas em grupos de trabalho de que participaram conselheiros, gestores e técnicos dos programas analisados, além de convidados. Após a emissão das recomendações, estabeleceu-se uma rotina de monitoramento acerca do cumprimento das recomendações por parte das instituições.

Com o processo de implementação do Sistema, Política e Plano de SAN, o desafio que se coloca é que a responsabilidade de análise e identificação de aspectos a serem aprimorados nos programas, bem como a formulação de propostas, passa a ser responsabilidade primeira dos setores governamentais, coordenada pela Câmara Interministerial com a participação do CONSEA e de outros conselhos relacionados à política/programa em questão. O Plano Nacional de SAN explicita como uma das metas prioritárias para 2012/2015 (Diretriz 8, Objetivo 1): “criar e/ou aplicar, em articulação com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas públicas previstos no Plano Nacional de SAN”.

#### ATENÇÃO!

- Os gestores responsáveis por programas e políticas públicas têm a obrigação de elaborar, implementar, monitorar e revisar as ações sob a ótica dos direitos humanos. Em alguns casos, talvez seja necessária a reformulação do marco legal dos programas e políticas para harmonizá-lo com as provisões dos tratados internacionais de direitos humanos e das leis nacionais e locais que versem sobre o DHAA.
- As entidades da sociedade civil têm a responsabilidade de exigir que todas as políticas e programas públicos sejam explícita e efetivamente desenvolvidos como ações de promoção e provimento de direitos humanos.

## MÓDULO 3

### aula 7

## Desafios e potencialidades da exigibilidade dos Direitos Humanos no Brasil

### Os obstáculos e desafios para a realização dos direitos humanos no Brasil

Existem obstáculos estruturais para a garantia de direitos humanos no Brasil, relacionados, sobretudo, a aspectos políticos e econômicos. Além das causas macroestruturais, do ponto de vista dos titulares de direitos, muitos desafios e obstáculos para a promoção do DHAA podem ser identificados. Entre eles, podemos citar:

## **Desinformação sobre direitos e sobre a forma de exigí-los**

Muitos brasileiros ainda não sabem que são titulares de direitos humanos. Não sabem, principalmente, o que significa ser titular de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que inclui o DHAA. Os que conhecem seus direitos humanos nem sempre têm conhecimento sobre a sua exigibilidade, isto é, que os direitos devem ser exigidos, quando não garantidos, e que há instituições nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos.

## **Descrença nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos**

Mesmo os titulares de direitos que sabem que têm direitos e que conhecem os instrumentos para exigí-los, em muitos casos, não acreditam que os órgãos públicos possam superar as situações de violações de direitos humanos.

Do ponto de vista das entidades da sociedade civil, podemos identificar como obstáculo a falta de aproximação com a linguagem e a prática de direitos humanos. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil estão apenas começando a entender a contribuição da abordagem dos direitos humanos para o fortalecimento das lutas populares. Além disso, só muito recentemente as organizações de direitos humanos e os movimentos sociais começaram a incorporar em seu trabalho a dimensão dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Anteriormente, o trabalho era essencialmente focado nos Direitos Humanos Cíveis e Políticos.

Do ponto de vista dos portadores de obrigações, identificam-se, entre outros, os seguintes obstáculos e desafios:

## **Falta de informação sobre suas obrigações e sobre os direitos humanos**

Grande parte dos servidores públicos, e mesmo dos gestores públicos, não tem informações sobre suas obrigações, como agentes do Estado, de respeitar, proteger, promover e prover a realização do DHAA e de outros direitos humanos.

Além disso, grande parte dos detentores de cargos públicos no Executivo, Legislativo e Judiciário ainda não conhece e/ou não se apropriou dos instrumentos internacionais e nacionais de direitos humanos.

## **Oferta insuficiente de serviços e dificuldade de acesso às instituições públicas e tratamento inadequado**

Muitas vezes, pessoas e grupos empobrecidos não têm acesso a políticas e programas públicos. Nem sempre têm acesso à Justiça, seja por desconhecimento ou por outros fatores. Outras vezes, mesmo tendo acesso, não recebem o tratamento adequado dos agentes públicos que, por sua vez, não veem essas pessoas como titulares de direitos.

## **Articulação frágil entre as políticas de direitos humanos e SAN e incorporação insuficiente da abordagem de direitos humanos nos programas existentes**

Não existe no país uma estratégia política e articulada de direitos humanos. A Política Nacional de SAN e seus programas ainda têm o desafio de incorporar, de fato, os princípios e as dimensões do DHAA.



A maioria das políticas públicas não incorpora, de forma efetiva, dispositivos que garantam o cumprimento das obrigações de direitos humanos em seu planejamento, implementação e monitoramento.

### **Falta de mecanismos eficazes de exigibilidade de direitos humanos e responsabilização de agentes que violam esses direitos**

Não existem mecanismos legais que atendam aos Princípios de Paris e instituições que possam, de forma eficaz, responsabilizar gestores e servidores públicos pelo não cumprimento de suas obrigações de promoção e proteção dos direitos humanos.

Nesse sentido, a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA no âmbito do CDDPH pode ser considerada um avanço. Entretanto, ela ainda não tem infraestrutura, recursos e independência necessários para dar respostas efetivas às violações a esse direito humano fundamental.

Os Conselhos que exercem a ação de controle social de políticas públicas existentes, como os de Saúde, Alimentação Escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional, ainda não estão plenamente preparados para lidar com os DHESC e a articulação com a Comissão Especial de Monitoramento de Violações ainda é frágil para o encaminhamento e monitoramento de denúncias de violações aos direitos humanos.

Ademais, os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, cujas atribuições incluem a proteção e promoção dos direitos humanos, apenas recentemente passaram a se dedicar aos DHESC. Além disso, carecem de recursos humanos para exercer suas atribuições constitucionais e necessitam investir na capacitação de todos os seus servidores para o exercício da defesa do DHAA.

A falta de instrumentos efetivos de recurso em âmbito administrativo também pode ser apontada como outra barreira para a realização e exigibilidade do DHAA. As normas que instituem e regulamentam os programas e políticas públicas, na maioria dos casos, não estabelecem mecanismos claros e acessíveis de recurso em caso de violações de direitos.

Por fim, grande parte dos membros do Poder Judiciário ainda não faz uso de dispositivos de direitos humanos quando exerce a função jurisdicional, especialmente quando julga casos relacionados aos DHESC. Muitos defensores de direitos também não estão capacitados para trabalhar com a dimensão dos direitos humanos.

### **A participação e o controle social para cobrança de direitos**

Para que o poder público respeite, proteja, promova e possa prover os direitos humanos é preciso garantir e ampliar a participação e o controle social das ações públicas. Este é um processo crescente de apoderamento dos titulares de direito.

#### **ATENÇÃO!**

O apoderamento e a utilização de instrumentos de exigibilidade para cobrar a realização de DH, principalmente dos direitos econômicos, sociais e culturais, é imprescindível para garantir que os poderes públicos sejam mais justos e mais eficazes na realização dos direitos fundamentais.

## SAIBA MAIS

### O conceito de apoderamento

Normalmente utiliza-se o termo “empowerment”, traduzido para o português como “empoderamento”. O termo “empoderar” é utilizado para definir o resultado do processo de repasse de informações, ferramentas e outros recursos para que a sociedade tenha acesso ao poder, seja ele político, econômico, social ou cultural. O conceito tradicional de empoderamento vai além da simples participação social. O empoderamento pressupõe participação crítica, informada e ativa que não pode ser confundida com a simples “presença” ao longo do processo de decisão. Inclui a possibilidade de compreensão a respeito da realidade do seu meio social, político, econômico, ecológico e cultural, bem como a tomada de iniciativas no sentido de que cada indivíduo ou grupo possa efetivamente melhorar sua própria situação. Nesse sentido, o conceito de empoderamento é sistêmico e reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que antes não possuíam qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Um processo de empoderamento eficiente deve envolver tanto componentes individuais quanto também coletivos. No entanto, partindo da aplicação da abordagem de direitos humanos, que entende a questão do poder como parte de um processo de luta social, optamos por adotar, no presente curso, o termo “apoderamento” em vez de “empoderamento”. Apesar da importância e do grande avanço que o conceito de empoderamento carrega em si, acreditamos que o conceito de “apoderar-se”, no sentido de “apropriar-se” ou “conquistar”, vai além, já que ninguém pode dar ou transferir poder a outra pessoa. O poder, como direito, não é dado nem transferido, mas conquistado.

É importante ressaltar que, muito mais do que apropriação de conhecimentos técnicos sobre direitos, o processo de apoderamento implica apropriação política por parte dos sujeitos de direito, ou seja, é fundamental entender o contexto político que gera violações de direitos e buscar caminhos eficazes para a superação da situação.

O processo de mobilização de pessoas e comunidades em situação de pobreza para ações de apoderamento, informação e exigibilidade não é um processo simples, pois, apesar de expressarem a compreensão de que estão sendo injustiçadas, muitas delas não veem a situação de miséria como um conflito possível de ser enfrentado e superado. Esse sentimento é gerado pelo processo de exclusão a que essas populações são submetidas e reforçado, muitas vezes, por experiências prévias mal-sucedidas com o poder público – com o Judiciário em particular.

### Exemplos de ações de promoção do apoderamento de grupos vulnerabilizados

Ações que podem ser realizadas por entidades públicas ou da sociedade civil e que podem promover o apoio efetivo ao processo de apoderamento dos titulares de direito em geral e, em especial, dos grupos mais vulnerabilizados:

- Apoiar o processo de fortalecimento e autonomia de lideranças comunitárias, movimentos sociais e entidades, sob a ótica dos direitos humanos;
- Colaborar para a documentação e sistematização de violações ao DHAA, tanto individuais como coletivas. Ou seja, é importante fazer pesquisas para diagnosticar situações graves de violações de direitos humanos, fazer relatórios, documentar depoimentos, fazer registros audiovisuais que possam embasar as denúncias de violações do DHAA, sempre com a expressa autorização e participação ativa e informada dos grupos que têm seus direitos violados;
- Divulgar amplamente as situações e relatórios de denúncias de violações. Encaminhar esse material para as autoridades responsáveis, para parceiros, sejam de órgãos públicos ou da sociedade civil, universidades e outras instituições que possam colaborar para a adoção de medidas e superação dos quadros de violações de direitos;

- Pressionar para criação de instrumentos de exigibilidade, colocar em prática e fortalecer os instrumentos já disponíveis. Isso pode ser feito junto às instituições de proteção de direitos humanos, citadas neste curso, ou perante outros órgãos e parceiros que possam colaborar com o processo de exigibilidade dos direitos humanos;
- Estimular e colaborar para a articulação de diferentes redes e fóruns de SAN e de direitos humanos, para que possam apoiar o processo de apropriação dos titulares de direitos;
- Lutar pela incorporação efetiva dos Princípios de Paris no funcionamento dos Conselhos de Direitos Humanos, nos âmbitos municipal, estadual e federal;
- Apoiar o processo de construção e fortalecimento da abordagem do DHAA no trabalho dos diferentes Conselhos. Nesse sentido, é fundamental que conselheiros participem de processos de formação em direitos humanos;
- Apoiar o processo de envolvimento de autoridades públicas com as demandas de comunidades marginalizadas;
- Promover a utilização de todos os instrumentos de exigibilidade existentes, tanto em âmbito nacional como internacional, quando necessário.

O fortalecimento de parcerias é fundamental para que a correlação de forças da sociedade se altere, favorecendo a redução das desigualdades e da injustiça social. Mas é importante ressaltar que as instituições de defesa e exigibilidade de direitos humanos e as entidades parceiras que atuam junto às comunidades ou grupos vítimas de violações de direitos humanos devem sempre respeitar e contribuir para o fortalecimento da autonomia destas comunidades e grupos.

Durante todo o processo de apoderamento, as entidades parceiras devem levantar elementos que apoiem as comunidades e grupos na priorização e definição de ações. No entanto, a participação ativa e informada das comunidades e sua condição de protagonistas da própria história devem ser sempre reforçadas.

## MÓDULO 3

## aula 8

### A construção de competências para a realização do DHAA

A necessidade de incorporação, de forma mais efetiva, da dimensão da promoção da realização e exigibilidade do DHAA remete à necessidade de formação/capacitação e construção de competências continuadas no que se refere a esse direito. Para que os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais se realizem, é fundamental que os agentes públicos tenham condições de atender as demandas da sociedade. Para tanto, é preciso superar a “falta de vontade” e a falta de condições para realizar direitos. A superação desses dois elementos, destacada no parágrafo 17 do Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, é imprescindível para a realização do DHAA e é fundamental para a construção de competências.

#### Por que é preciso construir competências para a realização do DHAA?

Apesar dos recentes avanços, as instituições nacionais ainda não têm uma cultura de funcionamento de acordo com as normas de direitos humanos. Muitas vezes, os agentes a elas ligados não são informados sobre suas obrigações e, além disso, não têm condições objetivas suficientes ou mesmo não se sentem responsáveis pelo cumprimento das mesmas.

## ATENÇÃO!

Para que as obrigações legais sejam respeitadas e cumpridas, é preciso construir competências, tendo em vista desenvolver uma cultura de direitos e disponibilizar condições para que as ações sejam ofertadas em quantidade e qualidade adequadas. O processo de construção de competências abrange os seguintes passos:

1. O Estado deve assumir compromissos para a realização dos direitos humanos;
2. O Estado deve estabelecer e divulgar termos de referência com definição clara das atribuições e obrigações para a realização dos direitos humanos;
3. Devem ser divulgadas informações tanto para os titulares (sobre seus direitos) quanto para os agentes públicos (sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos);
4. Devem ser criadas condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações;
5. Deve haver mecanismos para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e sejam responsabilizados por violações do DHAA.

Conheça, mais detalhadamente, cada um destes passos:

### 1. O Estado deve assumir suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, ou seja, ter a decisão política de assumir de fato essas obrigações

Para que o Estado assuma, de fato, suas obrigações e a perspectiva dos direitos humanos seja considerada, uma série de mudanças práticas deve ocorrer dentro da sociedade e da máquina do Estado.

Exemplos de ações que indicam o compromisso do Estado com os Direitos Humanos

- Adoção de políticas econômicas, fiscais, ambientais ou de qualquer outra natureza que sejam coerentes com os direitos humanos e não adoção de quaisquer ações que possam violá-los;
- Garantia de que as ações de promoção de direitos humanos sejam coerentes com os seus fins;
- Mecanismos que garantam que a máquina do Estado funcione para todos, com prioridade para os mais vulnerabilizados. Para tanto, é fundamental que recursos sejam alocados de forma a reverter as desigualdades e fortalecer os programas públicos de forma equitativa;
- Consideração das especificidades de cada contexto e garantia de voz às vítimas de violações de DHAA por meio de canais de participação social legítimos, ativos e eficazes;
- Alocação de recursos adequados para programas que garantam a promoção, o respeito, a proteção e o provimento do DHAA, bem como a boa execução dos mesmos;
- Desenvolvimento de parcerias com a sociedade, facilitando que o Estado defina prioridades de acordo com as necessidades sociais, e coordenação de esforços com iniciativas de caráter não governamental.

Entre as mudanças, é fundamental a disponibilização, em todas as esferas de governo, de instrumentos de exigibilidade de direitos, bem como a adequação de políticas e ações públicas. Para tanto, o Estado precisa realizar um diagnóstico das políticas públicas e a elas incorporar rotinas e procedimentos para a exigibilidade dos direitos humanos. Também é importante viabilizar as atividades dos Conselhos de Direitos Humanos, assim como de outras instituições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de direitos humanos (ver Aula 5 deste módulo).

Somados a esses aspectos, é necessário divulgar informações para os titulares sobre seus direitos, capacitar os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos

e garantir as condições necessárias para que os agentes públicos possam cumprir as suas obrigações e responsabilizá-los, em casos de violação.

## 2. Criação e divulgação de termos de referência com definição clara de atribuições e obrigações

Como muitos servidores públicos ainda não têm informações sobre suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover a realização do DHAA e outros direitos humanos, um dos passos fundamentais para a construção de competências em DHAA está relacionado à criação e divulgação de termos de referência, rotinas e procedimentos claros, nos quais as tarefas e responsabilidades dos servidores públicos sejam facilmente entendidas.

As instituições públicas devem definir, de forma precisa, as obrigações dos seus servidores e gestores públicos. Os termos devem estar acessíveis a todos e disponíveis nos locais onde são desenvolvidos os programas e trabalham os agentes públicos.

## 3. Divulgação de informações para os titulares sobre seus direitos e para os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos

Estratégias e campanhas de educação e informação podem chamar a atenção pública para o problema da alimentação inadequada e da fome como violação do DHAA. Podem também reforçar a necessidade de efetiva ação governamental no sentido de cumprir com suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.

As estratégias de educação, informação e capacitação para os titulares de direito sobre o DHAA não podem estar dissociadas de outras atividades de promoção da exigibilidade desses direitos. Informar ou “educar” o titular sobre seus direitos perde o sentido se o titular não adquire também a capacidade de exigí-los junto ao poder público, ou se não há os instrumentos necessários para fazê-lo. Nessa perspectiva, muitas vezes, o processo de educação, informação e capacitação tem que estar associado ao desenvolvimento de ações de incidência sobre o poder público no sentido da construção das condições.

Vale ressaltar que a garantia da realização do DHAA, e dos direitos humanos de uma forma geral, implica mudanças de paradigma que influenciam todo o processo de ação pública. Essa mudança de padrão é complexa e requer uma série de transformações que exige o fortalecimento dos processos e lutas sociais e a construção de novas relações de poder. Nesse contexto, a realização de ações continuadas de formação em DHAA é fundamental:

### **Formação e capacitação em DHAA**

Em relação ao Direito Humano à Alimentação Adequada, a necessidade de formação, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, vem sendo detectada como estratégia essencial para o apoderamento dos titulares de direitos e para a construção de competências:

Dos gestores públicos: a sua capacitação/formação em DHAA deve ter como objetivo fortalecer, entre outros elementos, a concepção de que a realização de suas atribuições, a implementação de políticas públicas e a melhoria da condição de vida de comunidades excluídas são direitos a serem garantidos por meio do cumprimento de suas obrigações de agentes públicos. A capacitação deve também tratar das possíveis sanções que lhes caberiam pelo não cumprimento de suas obrigações.

De membros de Conselhos de Políticas Públicas para que estes possam:

- Exigir a incorporação da dimensão de obrigações públicas nas rotinas e procedimentos dos conselhos;
- Usar os instrumentos de exigibilidade existentes e lutar pela instituição de novos instrumentos de recurso, seja em âmbito administrativo, como quase judicial;
- Propor a criação, modificação e extinção de políticas públicas, quando for o caso, para que as ações públicas sejam mais compatíveis com a promoção de direitos.

De membros de Conselhos de Direitos Humanos para que estes possam:

- Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões e princípios fundamentais dos direitos humanos no processo de recebimento de denúncias de violações e encaminhamento das denúncias;
- Entender seu papel no processo de documentação e investigação de violações, identificação de responsáveis, proposição, encaminhamento e monitoramento de reparações de violações comprovadas de direitos humanos. Além disso, as capacitações em direitos humanos têm o papel fundamental de reforçar a importância da articulação dos Conselhos de Direitos Humanos com os Conselhos de Políticas Públicas para a proposição de ações, políticas e programas públicos para que o DHAA deixe de ser violado;
- Lutar para que os conselhos funcionem conforme as normas e documentos de direitos humanos, principalmente, os Princípios de Paris.

Dos agentes de direito, inclusive de representantes do MP, para que eles possam exercer o seu relevante papel em relação à proteção e promoção dos direitos humanos.

#### 4. Devem ser criadas condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações

Ressalta-se que o protagonismo dos agentes públicos é promovido por meio do envolvimento dos portadores de obrigação (servidores públicos) no processo de tomada de decisões, inclusive na definição de como suas tarefas devem ser assumidas e cumpridas. Em alguns casos, a não realização das obrigações pode ocorrer pela incapacidade para fazê-lo, e não devido à falta de vontade em realizar esses direitos. Nesse sentido, uma investigação das razões pelas quais os portadores de obrigações não as estão realizando torna-se importante.

Na avaliação das capacidades dos servidores públicos para o cumprimento de suas obrigações relativas aos direitos humanos, devem ser considerados os seguintes elementos:

- Motivação para implementar medidas e aceitação da obrigação de fazê-las;
- Autonomia para tomar decisões;
- Acesso e controle a recursos econômicos (equipamento, material, etc), humanos (pessoal capacitado e qualificado) e organizacionais (programas contínuos de treinamento, etc);
- Capacidade de comunicação para o estabelecimento de parcerias, quando necessário;
- Capacidade para tomar decisões e aprender com as experiências (monitoramento e avaliação das práticas, políticas e programas).

#### 5. Mecanismos para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e sejam responsabilizados por violações ao DHAA

Uma abordagem dos direitos humanos requer que todos aqueles que têm a obrigação de propor estratégias e assegurar direitos sejam responsabilizados por suas ações e omissões que caracterizem violações de direitos humanos.

A necessidade de implementação efetiva de mecanismos específicos para responsabilizar os portadores de obrigações, em caso de violações de direitos humanos, é fundamental. Se não forem estabelecidos mecanismos específicos para responsabilizar as autoridades competentes e servidores públicos, é improvável que algo venha a ser feito a respeito das irregularidades e violações ainda existentes em nosso país.

Todos os servidores públicos devem ser informados que, caso não cumpram suas obrigações relativas ao respeito, proteção, promoção e provimento do DHAA, poderão ter sua ação ou falta de ação identificada como uma violação do DHAA junto às instituições de proteção dos direitos humanos, tais como o Ministério Público e os Conselhos de Direitos Humanos.

Além disso, para a responsabilização dos portadores de obrigação, é fundamental que os titulares de direitos estejam apoderados para exigir seus direitos e assim pressionar os que devem realizá-los.

Dessa forma, vale destacar a importância de criar estruturas e mecanismos específicos nas instituições públicas para acolhimento de denúncias de violações dos direitos humanos e responsabilização dos atores responsáveis por essas violações. É importante que estruturas dessa natureza estejam especialmente preparadas para acolher as demandas de comunidades tradicionais, pessoas vulnerabilizadas e portadoras de necessidades alimentares especiais (gestantes, idosos, adolescentes, portadores do HIV, celíacos, diabéticos, entre outros), buscando facilitar-lhes a exigência de seus direitos.

## Resumo

Você está concluindo o Módulo 3 deste Curso. Nesta etapa você aprendeu que:

- As violações do direito humano à alimentação adequada resultam do não cumprimento das obrigações do Estado. As violações podem ocorrer por ação direta ou por omissão na adoção das medidas necessárias provenientes de obrigações legais. Portanto, a responsabilidade, em última instância, tanto pela realização como pela violação ao DHAA, sempre é do Estado.
- A realização de qualquer direito humano pode e deve ser exigida dos Estados, de diversas formas e nas diversas esferas de governo. A esse processo chamamos “exigibilidade”. Um dos aspectos fundamentais para que a exigência ocorra é que os cidadãos, os agentes públicos e a sociedade civil estejam informados sobre seus direitos e obrigações.
- No Brasil, a exigibilidade do DHAA está fundamentada na Constituição Federal e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que define, em seu artigo 2º, parágrafo 2º, a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade desse direito humano fundamental.
- É importante ressaltar que o Estado brasileiro, ao firmar Tratados Internacionais de Direitos Humanos, se comprometeu a desenvolver programas e políticas públicas que tenham como objetivo final a promoção desses direitos, isto é, promover uma vida digna e com qualidade para todos os habitantes do seu território. Dessa forma, todos os programas e políticas públicas devem estabelecer rotinas e procedimentos que permitam aos titulares de direito reclamar do e ao poder público quando seus direitos, previstos em determinado programa ou política pública, não estiverem sendo realizados.
- No caso de violação de um direito humano, um indivíduo pode exigir o exercício desse direito nos níveis nacional e internacional.
- Em âmbito nacional, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de exigir a realização de seus direitos e reclamar sobre a existência de violações ao DHAA por meio de mecanismos de exigibilidade administrativos, políticos, quase judiciais e judiciais.
- Na perspectiva dos direitos humanos, a exigibilidade é o grande desafio. A disponibilidade e a utilização desses instrumentos tornam o direito uma bandeira concreta e não apenas um discurso ético. Já temos alguns bons exemplos de sua utilização que, embora ainda insuficientes, nos permitem vislumbrar o potencial que os instrumentos de exigibilidade têm para contribuir com a qualificação e o aprimoramento das ações públicas. São exemplos: as ouvidorias dos diferentes sistemas e políticas como a do Sistema Único de Saúde; as ações de controle dos Conselhos de Saúde e de Alimentação Escolar e as inúmeras ações dos Ministérios Públicos Estaduais para garantir a correta alocação e utilização dos recursos públicos para os programas de alimentação e nutrição, entre outras iniciativas.
- Os tratados de direitos humanos impõem aos órgãos públicos o dever de observar todos os níveis de obrigação relativos à realização do DHAA. A Constituição Federal, além de ter previsto diversos direitos sociais, nomeou instituições com o poder/dever de garantir os direitos humanos, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, existem instrumentos de exigibilidade disponíveis no âmbito do Poder Legislativo.



- Existem instrumentos previstos na Constituição Federal que podem ser utilizados por indivíduos, entidades ou grupos da sociedade civil e que são importantes para a exigibilidade do DHAA e de outros direitos humanos. São os chamados remédios constitucionais. Como exemplo, podemos citar: o direito de petição, a Ação Civil Pública, entre outros.
- Do ponto de vista dos titulares de direito e entidades da sociedade civil, podemos dizer que os principais obstáculos e desafios para a promoção do DHAA são: desinformação sobre direitos e sobre a forma de exigí-los; descrença nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos e falta de aproximação com a linguagem e prática de direitos humanos.
- Muitos obstáculos podem ser identificados no âmbito das instituições públicas e de seus agentes (portadores de obrigações): falta de informação sobre suas obrigações/responsabilidades e sobre a prática dos direitos humanos; falta de garantia de acesso aos serviços e às instituições públicas, bem como falta de tratamento adequado para os que procuram esses serviços; falta de planejamento, coerência e articulação entre as políticas de direitos humanos e a SAN, além da não incorporação da abordagem de direitos humanos nos programas existentes, e falta de instrumentos eficazes de exigibilidade de direitos humanos e da responsabilização de agentes que violam esses direitos.
- Para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, é fundamental: aumentar a capacidade dos titulares de direitos de exigí-lo; fortalecer os instrumentos e instituições de exigibilidade e promover a construção de competências continuadas da máquina estatal e dos servidores públicos para o adequado cumprimento de suas obrigações legais.
- O processo de construção de competências no âmbito do Estado abrange: o compromisso com a realização dos direitos humanos; o estabelecimento e divulgação de termos de referência contendo as atribuições/obrigações dos agentes públicos; a divulgação de informação qualificada voltada para os titulares de direitos e para os agentes públicos; a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para isso.

### **Módulo 3 - Referências bibliográficas**

BENVENUTO, J. **O caráter expansivo dos Direitos Humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade.** In: Revista Autor, 2005. Disponível em: [http://www.revistaautor.com/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=104](http://www.revistaautor.com/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=104) Acesso em: 5 nov. 2012.

BEURLEN, A. **Direito Humano à alimentação adequada no Brasil.** Curitiba: Juruá Editora, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VALENTE, F. L. S. A evolução da promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. In: **Relatório Periódico de monitoramento sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil**, especialmente os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 2006.

# MÓDULO 4

## COLOCANDO O DHAA EM PRÁTICA <sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Compreender o papel da sociedade civil organizada na realização progressiva do DHAA;
- Conhecer um processo de identificação de prioridades para a realização progressiva do DHAA.

---

1. As aulas deste módulo foram elaboradas a partir dos textos originais “Colocando em Prática”, de autoria de Valéria Burity, Thaís Franceschini e Flávio Valente publicado em: Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: ABRANDH, 2010. p. 178-203, e “PERAÍ, É NOSSO DIREITO! Promovendo a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em comunidades urbanas vulnerabilizadas”, de autoria de Elisabetta Recine e Valéria Burity. Brasília, DF: ABRANDH, 2007. Esta versão mantém os autores originais e inclui como autoras responsáveis pela adaptação e atualização Elisabetta Recine e Juliana Rochet.

## O papel da sociedade civil organizada e de outros atores para a realização do DHAA e para a identificação das violações a este direito

O caminho para avançar e superar as violações e garantir a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada requer, de um lado, que os agentes e instituições das diferentes esferas dos poderes públicos do Estado, inclusive as instâncias responsáveis pela recepção e investigação de denúncias de violações, cumpram suas obrigações visando ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do DHAA e, de outro, que a sociedade civil e os titulares de direitos tenham plena capacidade de exigir a realização dos direitos humanos.

Para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, cada um de nós tem um papel fundamental como indivíduos, agentes públicos, integrantes de conselhos ou representantes da sociedade civil. Cada realidade vai demandar ações específicas para a garantia do DHAA e abordaremos aqui apenas alguns exemplos de ações que podem ser realizadas para este fim. Nesta reflexão é importante ter em mente algumas questões:

- Quais ações específicas a realidade local demanda para a garantia do DHAA?
- Enquanto agente público, quais são as ações que você tem a obrigação de realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto representante de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, quais são as responsabilidades que você pode e deve assumir no âmbito de suas atribuições para a realização progressiva do DHAA?
- Enquanto integrante de Conselho de Direitos Humanos, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto integrante de um ou mais Conselhos de Políticas Públicas, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto cidadão(ã), quais são as ações que você pode realizar para a promoção do DHAA?

### O que podemos fazer para promover efetivamente o DHAA na realidade local

Que ações específicas a realidade local demanda para a garantia do DHAA?

#### ATENÇÃO!

Para defender e realizar o DHAA, é preciso conhecer a realidade local. É fundamental identificar e conhecer os grupos que estão mais expostos a riscos de insegurança alimentar e nutricional e violações ao DHAA e aqueles que têm menos condições de superar esses riscos. A garantia do DHAA dessas populações deve ser sempre prioritária. Além disso, é também importante identificar os setores e ações que poderão contribuir para a superação dos quadros de violação. Contextos específicos demandam ações específicas.

É fundamental abrir o diálogo com as pessoas mais afetadas pela violação ao DHAA para que elas possam propor alternativas de como o seu direito pode ser realizado.

Quais são as responsabilidades que os representantes de entidades da sociedade civil e movimentos sociais podem assumir, no âmbito de suas atribuições, para a realização progressiva do DHAA?

A sociedade civil pode fortalecer ações de exigibilidade do DHAA quando atua:

- No âmbito do controle social dos programas e políticas públicas;
- No processo de documentação, visibilidade e encaminhamento de violações aos órgãos de direitos humanos.

Ações que podem ser realizadas pela sociedade civil para fortalecer a exigibilidade do DHAA no âmbito dos programas e políticas públicas

- Conhecer e se apoderar dos conceitos e princípios dos direitos humanos, com especial ênfase no DHAA. Para isso é importante conhecer:
  1. Os instrumentos de direitos humanos, especialmente do DHAA. Documentos como as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, o Comentário Geral 12, a LOSAN e o PIDESC, além da Política e do Plano Nacional de SAN;
  2. As diferentes responsabilidades, forma de organização administrativa, definição de orçamento e outros aspectos de operacionalização das ações públicas nas diferentes esferas de governo (União, Estados e Municípios);
- Defender que o poder público, em suas diferentes instâncias e níveis de atuação, estabeleça rotinas e procedimentos de exigibilidade no âmbito dos programas e políticas públicas – locais e nacionais – e o fortalecimento das instâncias e instrumentos de exigibilidade já existentes;
- Defender, junto ao poder público, em suas diferentes instâncias e níveis de atuação, processos permanentes de formação em Direito Humano à Alimentação Adequada para todos os que atuam na área de SAN e do DHAA, como estratégia fundamental para a realização prática e para a exigibilidade do DHAA;
- Criar e fortalecer redes de entidades da sociedade civil que possam monitorar a realização progressiva do DHAA;
- Participar, de forma ativa e informada, dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos, lutando pela instituição de mecanismos específicos que garantam a promoção do DHAA nas rotinas e procedimentos de políticas e programas públicos, em todos os níveis;
- Propor e lutar pela criação de Comissões de Direitos Humanos que funcionem com efetiva independência e autonomia em relação ao poder público, para que essas comissões, com base nas denúncias de violações ao DHAA recebidas, possam propor medidas de reparação e prevenção;
- Participar ativamente da implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para que esse sistema possa, efetivamente, garantir a realização do DHAA;
- Participar ativamente da implementação da Política e Plano Nacional de SAN, defendendo que os programas e ações sejam desenvolvidos com participação e controle social, de maneira articulada, e sejam monitorados quanto a metas e prazos e à priorização do atendimento aos mais vulneráveis, entre outros aspectos.

## **Ações que podem ser realizadas pela sociedade civil para fortalecer a exigibilidade do DHAA no processo de documentação, visibilidade e encaminhamento de violações aos direitos humanos para os órgãos competentes**

- Entidades da sociedade civil podem contribuir para que a linguagem e os instrumentos de exigibilidade dos direitos humanos sejam amplamente conhecidos e utilizados. Pode também apoiar a mobilização e a participação ativa e informada de comunidades vulnerabilizadas em espaços que contribuam para a realização de seus direitos. Nesse sentido, é de grande relevância conhecer e fazer com que as comunidades, entidades locais e movimentos sociais conheçam as leis e documentos que podem contribuir com a realização progressiva do DHAA. Além disso, é fundamental conhecer:
  1. O funcionamento do Ministério Público. É importante conhecer melhor e provocar o uso de instrumentos que promotores e procuradores têm ao seu dispor, tais como o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública;
  2. Os chamados “remédios constitucionais” e identificar as situações em que podem ser utilizados. Os remédios constitucionais são os instrumentos legais que podem ser utilizados para prevenir ou sanar as violações de direitos e interesses da população e do cidadão: habeas data; habeas corpus, mandado de segurança coletivo ou individual; mandado de injunção coletivo ou individual, ação popular e direito de petição;
  3. As Relatorias Nacionais para os DHESCA, da Plataforma DHESCA Brasil, que fazem missões in loco para investigação de violações de direitos humanos e se articular com essas Relatorias;
  4. O funcionamento das Defensorias Públicas dos estados e municípios;
  5. O funcionamento dos Sistemas Regional e Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e seus instrumentos.
- Entidades da sociedade civil podem contribuir para o processo de diagnóstico e documentação de violações ao DHAA. Isso significa, por exemplo, identificar as pessoas, as causas, os responsáveis e as consequências da violação ao DHAA.

A documentação de violações consiste na elaboração de relatórios ou documentos que registrem as violações de direitos humanos e suas causas. Muitas vezes, para essa documentação, é necessário contar com a parceria de pessoas ou instituições que possam auxiliar tecnicamente na escolha de instrumentos de diagnóstico e contribuir com a análise das informações.

Para realizar diagnósticos e documentação de violações, é importante que:

- As entidades, comunidades ou grupos possuam conhecimentos básicos necessários para fazer a documentação preliminar das violações do Direito Humano à Alimentação Adequada e, caso não os tenham, saibam que podem recorrer a entidades da sociedade civil que atuam com direitos humanos e também ao Projeto Relatores Nacional de DHESCA;
- Os casos de violações documentados sejam encaminhados aos órgãos públicos locais e nacionais, incluindo os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos. Os casos devem ser encaminhados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU;
- As entidades que trabalham com documentação de violações ao DHAA promovam a formação de outras entidades da sociedade civil e de movimentos sociais para que estes também tenham autonomia para realizar o diagnóstico e a documentação.

## Por que é importante documentar as violações ao DHAA?

Muitas pessoas acham que fome é só falta de comida e não conhecem a dimensão do conceito de DHAA. A documentação e publicidade de casos de violações ao DHAA, além de terem o objetivo de solucionar o problema específico que está sendo demandado, ajudam a dar visibilidade às diferentes formas que a não realização do direito pode assumir. Pessoas que comem do lixo dependem da “ajuda” dos outros, estão sendo tratadas como escravos, não têm acesso à água potável, à terra ou ao trabalho, podem não estar “magras”, mas mesmo assim estão sofrendo violações do DHAA e não estão alimentando-se bem e de forma digna.

### ATENÇÃO!

Documentar as violações de direitos ajuda na compreensão da gravidade das violações, dando-lhes visibilidade. Além disso, podem servir como instrumento para constranger o poder público a adotar as medidas necessárias para superá-las.

## Como realizar o diagnóstico de violação ao DHAA?

Quando não for possível fazer um levantamento mais detalhado com apoio de técnicos, uma avaliação inicial a partir de relatos de membros da comunidade pode ser suficiente. A organização das informações em relatórios reforça as demandas de grupos que, muitas vezes, não são sequer percebidos pela sociedade e pelos poderes públicos.

Quais são os aspectos e informações que podem compor a avaliação da realidade da comunidade e que, de forma direta ou indireta, interferem na capacidade das famílias e grupos de se alimentarem de forma adequada?

### 1) Dados que identifiquem a comunidade:

- Número de moradores (número de mulheres, gestantes, nutrizes, crianças, idosos, homens...);
- Quem são as lideranças.

### 2) Dados sobre as condições de moradia:

- Como são as casas (tipo de construção, número de moradores)?
- Há acesso à luz, à água e ao saneamento?

### 3) Dados sobre o acesso à terra/território e à renda:

- As famílias são donas de suas casas, terreno?
- As pessoas que compõem a família estão formalmente empregadas?
- Quais são as fontes de renda?
- O que a renda permite garantir (alimentos, medicamentos, transporte)?

### 4) Dados sobre o acesso a serviços e programas públicos:

- As famílias têm acesso a posto de saúde perto de casa?
- As equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) atendem a comunidade?
- Os serviços de saúde são de qualidade?
- As famílias têm acesso a escola perto de casa? Têm acesso a alimentação escolar durante os dias letivos? A alimentação escolar é de qualidade?
- As famílias têm acesso a transporte público? Esse transporte é suficiente e atende adequadamente à população?

- 5) Dados sobre a organização política e a capacidade de mobilização e de exigir direitos:
- Existe associação de produtores ou moradores ou alguma organização similar?
  - Tais associações ou organizações participam de algum fórum ou rede de organizações da sociedade civil?
  - Conhecem direitos e as formas de exigí-los?
  - Participam de Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos Humanos?
  - Têm algum apoio de entidades da sociedade civil para exigir seus direitos?

6) Dados sobre Segurança Alimentar e Nutricional:

Existem instrumentos próprios para avaliar a situação de segurança ou insegurança alimentar e nutricional. É importante lembrar que os dados obtidos com as perguntas anteriores já trazem muitas informações que permitem avaliar a realização ou violação do DHAA. São exemplos de outras questões:

- As famílias conseguem produzir e/ou comprar alimentos para todos os seus componentes?
- Os alimentos são adequados à sua cultura?
- O dinheiro para comprar alimentos acabou antes que a família recebesse nova renda para comprar outros alimentos?
- Alguém da família já sentiu medo de passar fome?
- Qual a porcentagem de crianças e mulheres em idade reprodutiva que apresentam diferentes formas de má nutrição (desnutrição, anemia nutricional, deficiências de micronutrientes, sobrepeso, etc)?
- Qual a mortalidade infantil, entre outras informações relevantes sobre a saúde, relacionadas à alimentação inadequada?

**ATENÇÃO!**

Para o diagnóstico de uma violação de direitos, não é necessário contemplar todas as questões aqui apontadas. O mais importante é reunir o mínimo de informações necessárias para documentar e encaminhar as denúncias.

A partir do diagnóstico, entidades da sociedade civil devem apoiar a(s) comunidade(s) em atividades de planejamento estratégico, momento em que serão definidas as suas demandas e prioridades. Essas demandas específicas, construídas a partir do diagnóstico e documentação das violações do DHAA, devem ser encaminhadas aos órgãos públicos locais e nacionais, conforme explicaremos seguir.

### Encaminhamento das denúncias

Outra ação relevante é a de apoio ao encaminhamento das denúncias documentadas de violações e de outras demandas da comunidade aos:

- Organismos públicos e governamentais responsáveis pelo aprofundamento da investigação e enfrentamento das violações: Conselhos de Direitos Humanos, Ministério Público, Defensoria Pública, etc;
- Organismos públicos de participação e controle social (CONSEA, Conselhos de Saúde, Conselhos de Alimentação Escolar, entre outros), responsáveis pelo monitoramento da implementação de políticas públicas;
- Meios de comunicação;
- Nos casos em que não haja reparação em nível nacional, ou que a mesma demore a ser prestada e seja comprovado o risco de vida do grupo atingido, as denúncias devem ser encaminhadas a instituições internacionais de direitos humanos.



É relevante que a sociedade civil apoie a criação de mecanismos adicionais de exigibilidade, captação e investigação de denúncias de violações do DHAA. A sociedade civil, por exemplo, criou o Projeto de Relatores Nacionais em DHESCA que tem gerado forte impacto na realização e monitoramento desses direitos no Brasil.

A apropriação da abordagem dos direitos humanos pela sociedade civil e movimentos sociais, inclusive da linguagem de direitos e de instrumentos de exigibilidade, fortalece a sua capacidade de sensibilização e mobilização e amplia os instrumentos de luta à sua disposição.

Por fim, sempre que se recorre ao Estado e ele não responde às demandas apresentadas, cabe à sociedade civil o direito legítimo de contestar e resistir às ações que oprimem e violam direitos humanos, conforme está previsto no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

#### **Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**

“É essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão.”

#### **Ações que os agentes públicos têm a obrigação de realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA**

Tanto os agentes políticos que ocupam um alto escalão na posição hierárquica do governo, como aqueles que têm maior ou menor poder de decisão na execução de ações administrativas têm papéis importantes para a realização dos direitos humanos.

É obrigação dos governos federal, estaduais e municipais e dos diferentes poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) garantirem a realização do DHAA. Apesar de cada um desses Poderes terem atribuições e competências próprias e serem autônomos, eles devem articular ações que possam ser eficazes para a garantia de direitos fundamentais. É necessário que haja planejamento para que a atuação conjunta e articulada realmente se efetive.

Os agentes políticos do país<sup>2</sup> devem assumir a realização dos direitos humanos como obrigação e prioridade e devem empenhar o máximo de esforços para a sua realização. Além disso, esses agentes, como representantes do Estado, têm a obrigação de instituir mecanismos de exigibilidade do DHAA em todos os níveis, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo 2º, da LOSAN.

As ações públicas que visam à realização dos direitos humanos devem ser coerentes com os seus princípios. Devem reforçar, e jamais ofender, os princípios da dignidade humana e da não discriminação, entre outros. Para tanto, os agentes políticos têm a obrigação de:

- Garantir que as suas ações respeitem, protejam, promovam e provejam o DHAA. Nesse sentido, a plena implantação da Política e do Plano Nacional de SAN é um passo estratégico;
- Elaborar, implementar, analisar, revisar e monitorar ações, programas e políticas públicas na

2. Hely Lopes Meirelles (2003) define como agentes políticos “os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. Di Pietro (2005), por sua vez, define como agentes políticos os que “exercem típicas atividades de governo e exercem mandato para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para os Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação”.

- perspectiva do DHAA visando, inclusive, à construção e implementação efetiva de rotinas e procedimentos públicos para a cobrança dos direitos previstos nesses programas. Tais instrumentos e rotinas devem ser de acesso público, amplamente divulgados e de fácil utilização pelas comunidades;
- Participar dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, denunciando os quadros de violação de direitos e comprometendo-se a buscar soluções e cumprir suas obrigações;
  - Garantir a criação de estruturas e mecanismos específicos nas instituições públicas para o acolhimento de denúncias de violações dos direitos humanos e responsabilização dos sujeitos que ameaçam ou violam esses direitos;
  - Criar e fortalecer as instituições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de direitos humanos que atuam conforme as normas e documentos de direitos humanos e, principalmente, os Princípios de Paris;
  - Responder, com a maior agilidade possível, a todas às recomendações elaboradas pelas instituições de defesa e exigibilidade dos direitos humanos, no sentido de garantir a realização progressiva do DHAA em suas ações e práticas cotidianas;
  - Facilitar ações de apoderamento dos direitos humanos, priorizando grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social;
  - Aderir ao SISAN e disponibilizar informações, recursos e ações necessárias para a boa execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quanto aos servidores públicos é importante que:

- Realizem suas obrigações, ou seja, as tarefas e rotinas previstas para a sua função pública;
- Tratem adequadamente e sem discriminação as pessoas que são titulares de programas e serviços públicos;
- Informem aos cidadãos todos os seus direitos e a forma como podem ser exigidos;
- Comuniquem às suas instituições quando não tiverem condições de realizar o seu trabalho;
- Participem ativamente dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, informando os problemas identificados e os quadros mais graves de violação de direitos humanos;
- Participem de cursos de formação em direitos humanos.

**É fundamental que o Poder Judiciário:**

- Paute o DHAA e demais direitos humanos como uma agenda política de suas ações;
- Aproprie-se dos instrumentos internacionais e nacionais de direitos humanos;
- Garanta a realização dos direitos sociais previstos nas normas existentes no Brasil.

**É fundamental que o Poder Legislativo:**

- Exerça seus atos de controle sobre o Executivo;
- Atenda às reivindicações dos movimentos sociais para garantir a aprovação de recursos públicos para as políticas e programas de SAN;
- Elabore leis para garantia do DHAA;
- Não aprove leis que violem os direitos humanos;
- Crie e/ou fortaleça suas Comissões de Direitos Humanos.

## Entenda melhor as obrigações dos organismos públicos de monitoramento das violações aos direitos humanos

### Ministério Público

Procuradores e promotores do Ministério Público são importantes atores e devem:

- Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões fundamentais da efetivação de direitos humanos;
- Intensificar o seu trabalho na área dos direitos humanos e do DHAA, dentro da perspectiva da indivisibilidade dos direitos, ampliando o recebimento de denúncias de violações e a adoção de providências para solução desses casos;
- Utilizar todos os instrumentos de exigibilidade de sua competência para a realização efetiva do DHAA, bem como estimular o conhecimento e articulação com demais espaços de exigibilidade e monitoramento desse direito (Relatoria Nacional, CONSEAs, Comissão Especial de Monitoramento de Denúncias de Violações ao DHAA, entidades da sociedade civil que trabalham com o tema);
- Fomentar o seu trabalho junto às comunidades, em especial junto aos grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, facilitando o acesso dos mesmos ao Ministério Público;
- Facilitar a aproximação com os movimentos sociais que vêm defendendo direitos e discutindo a realidade de violações dos diferentes grupos;
- Promover e ampliar a realização de audiências públicas para identificar possíveis violações ao DHAA e promover ações para superação das violações, inclusive no que diz respeito ao funcionamento de programas e políticas públicas;
- Promover a criação de um banco de dados de violações do DHAA, o que pode facilitar a identificação das causas dessas violações e a criação de medidas necessárias para superação das mesmas;
- Estimular a adesão dos governos estaduais e municipais ao SISAN, como estratégia de garantia do DHAA.

### Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e demais Conselhos de Direitos Humanos

- Esses conselhos devem funcionar como canais de recebimento de denúncias e devem elaborar propostas de encaminhamento (para onde vão as denúncias), com prazos definidos de resposta, explicitando quando a violação demandar medidas imediatas e urgentes;
- Os Conselhos de Direitos Humanos devem atuar conforme as normas e documentos de direitos humanos e, principalmente, os Princípios de Paris;
- Devem pautar na sua agenda política temas correlatos ao DHAA;
- Devem garantir articulação com os demais espaços de exigibilidade e monitoramento do DHAA;
- Devem facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades vulnerabilizadas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho desenvolvido pelos conselhos.

Para que haja avanço concreto na realização do DHAA, os esforços de conselheiros, bem como da sociedade civil, dependem, em grande medida, do compromisso com a realização e a adoção de ações por parte dos membros dos poderes públicos, que devem estar de acordo com os tratados internacionais e documentos de direitos humanos.

Ações que devem ser realizadas pelos integrantes da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA:

- Defender que a Comissão Especial funcione de acordo com as normas e documentos internacionais de direitos humanos, com atuação autônoma e independente, em consonância com os Princípios de Paris;
- Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões dos direitos humanos;
- Realizar investigações e estudos relacionados à violação do DHAA, propondo ações corretivas e reparadoras e propostas de encaminhamento, com prazos definidos de resposta, explicitando quando a violação demanda medidas urgentes;
- Promover, em articulação com outras instâncias de exigibilidade, a criação de um banco de dados de violações do DHAA, o que pode facilitar a identificação das causas dessas violações e as medidas necessárias para superação das mesmas;
- Propor ações, políticas e programas públicos, ou ajustes nos já existentes, para que o DHAA seja promovido e deixe de ser violado;
- Garantir articulação com os demais espaços de exigibilidade e monitoramento do DHAA;
- Facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades vulnerabilizadas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho da Comissão.

#### SAIBA MAIS

**Conheça as recomendações da ONU<sup>3</sup> para que as instituições nacionais de direitos humanos que trabalham com Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a exemplo da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA, tenham um mandato efetivo**

- Que o mandato dessas instituições inclua as atividades previstas no Comentário Geral n. 10 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU:
  1. Condução de programas educativos e informativos sobre direitos humanos;
  2. Levantamento de normas administrativas e jurídicas que fundamentam os DHESC;
  3. Elaboração de pareceres técnicos sobre direitos humanos;
  4. Identificação de marcos para medir a realização progressiva dos DHESC;
  5. Condução de pesquisas e inquéritos sobre direitos humanos.
- Que interpretem o seu mandato. A interpretação do mandato permite que a instituição discuta seu papel e suas responsabilidades e isso é fundamental para pautar o trabalho da instituição;
- Que tenham poderes para exercer o seu mandato e desempenhar as funções que lhes cabem;
- Que sejam acessíveis. Acessibilidade requer:
  1. Que as pessoas, principalmente os grupos e indivíduos marginalizados, conheçam o trabalho da instituição;
  2. Que essas instituições estejam acessíveis fisicamente, isto é, próximas das pessoas;
  3. Que haja um tratamento adequado àqueles que procuram a instituição.
- Que trabalhem em estreita cooperação com outras entidades de direitos humanos, organizações da sociedade civil e outros grupos que possam fortalecer seu mandato;
- Que prestem conta do seu trabalho. Além de transparência financeira, as instituições que trabalham com DHESC devem prestar contas para aqueles e aquelas cujos direitos devem ser protegidos pela instituição. Nesse sentido, é importante ter planos, metas e prioridades estabelecidos e divulgá-los. A elaboração de relatórios sobre suas atividades, dificuldades e resultados alcançados pode ser uma excelente estratégia para prestar contas.

3. Ver: ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Manual para Instituições Nacionais de Direitos Humanos. New York e Geneva, 2005. Material disponível apenas em inglês, título original: UNITED NATIONS (UN). Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions. Professional Training Series, n. 12. New York and Geneva: United Nations Publication, 2005.

Ações que devem ser realizadas por essas comissões:

- Receber denúncias de violações e encaminhar sugestões, pareceres técnicos, exposições de motivos e propostas para a reparação das mesmas;
- Realizar ações que possam contribuir para a compreensão da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos, bem como para a compreensão da importância de sua realização;
- Influir na agenda do Congresso Nacional e nas assembleias legislativas para que o tema dos direitos humanos seja considerado prioridade;
- Analisar e propor alterações em projetos de lei visando incorporar a ótica dos direitos humanos;
- Promover debates e discussões com a participação da sociedade sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse.

### **Como membro de um Conselho de Políticas Públicas, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?**

- Identificar as ações públicas necessárias para respeitar, proteger, promover e prover o DHAA;
- Analisar as políticas e programas públicos relacionados à SAN sob a ótica dos direitos humanos e elaborar recomendações para que o CONSEA e outros Conselhos de Políticas Públicas incorporem e monitorem a efetivação do DHAA. Nesse sentido, é de grande relevância apoiar a criação de uma Comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito dos CONSEAs estaduais e/ou municipais, a exemplo da Comissão Permanente para o DHAA do CONSEA Nacional;
- Identificar quais são as principais violações do DHAA nas diferentes áreas e quais políticas públicas devem ser criadas ou readequadas para superá-las;
- Monitorar o desenvolvimento efetivo das ações necessárias à superação das violações e apoiar ações que visem diagnosticar e documentar violações de direitos humanos e contribuir para a sua visibilidade;
- Facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades vulnerabilizadas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho do conselho;
- Monitorar a realização do DHAA;
- Elaborar uma proposta de plano de trabalho a ser discutida em seu conselho no sentido do fortalecimento da promoção do DHAA:
  1. Os Conselhos de Políticas Públicas devem procurar articular suas ações com aquelas desenvolvidas pelos Conselhos de Direitos Humanos. É importante, por exemplo, que os Conselhos de Políticas Públicas fomentem a criação de instâncias ou canais de recebimento de denúncias de violação do DHAA. Essas instâncias podem ser criadas em articulação com os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Os canais de recebimento de denúncias do DHAA devem estar acessíveis à população local;
  2. Garantir a elaboração de leis estaduais de SAN, a exemplo da LOSAN, que incorporem de forma efetiva as dimensões da promoção, realização e exigibilidade do DHAA no âmbito das políticas de SAN;
  3. Promover e apoiar a realização de cursos de formação em direitos humanos e DHAA para membros dos conselhos e entidades da sociedade civil e movimentos sociais.

## Como indivíduo, quais são as ações que você pode realizar para a promoção do DHAA?

É importante sempre sermos protagonistas, sujeitos da ação e não aceitar, jamais, que os nossos direitos e os direitos das outras pessoas sejam violados.

Tão importante quanto é a responsabilidade que todos temos, enquanto indivíduos, de não desrespeitar os direitos daqueles que se relacionam conosco. Para isso, é fundamental desenvolver nossa sensibilidade e saber nos colocar no lugar do outro. Respeitar a diferença, quando ela é importante para a identidade das pessoas, e não aceitá-la, quando ela for motivo de discriminação, violência e violação de direitos humanos.

“Temos o direito a sermos iguais quando a diferença nos inferioriza. Temos o direito a sermos diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. As pessoas querem ser iguais, mas querem respeitadas suas diferenças.” (Boaventura de Souza Santos)

### MÓDULO 4

### aula 2

## A elaboração de planos e estratégias para a promoção e exigibilidade do DHAA: um olhar sobre as prioridades locais

É de extrema relevância que nos diferentes estados e municípios, governo e sociedade civil possam, com a participação ativa e informada dos titulares de direito e outros atores relevantes, formular planos e estratégias para a promoção do DHAA.

As atividades relacionadas com a documentação, investigação e encaminhamento de denúncias de violações do DHAA e aquelas relacionadas ao fortalecimento dos mecanismos (instrumentos e instituições) de exigibilidade do DHAA são complementares entre si. Se, por um lado, a documentação das violações é essencial para a definição de estratégias de superação dos problemas identificados e para orientar a revisão das políticas públicas, por outro, a incorporação dos princípios e dimensões do DHAA na elaboração e revisão dessas políticas fortalece a participação e o controle social e permite monitorá-las quanto ao cumprimento ou não do DHAA.

Levantadas tais ponderações, conheça a seguir alguns aspectos importantes a serem considerados para a elaboração do plano local de promoção e exigibilidade do DHAA.

Em relação às atividades de documentação, investigação e encaminhamento de denúncias de violações do DHAA:

- a) Quais as principais violações do DHAA: como documentá-las e encaminhá-las aos organismos competentes?
- b) Quem e/ou quais setores/instituições são responsáveis pelas violações e quem e/ou quais setores/instituições devem repará-las?
- c) Como apresentar as demandas de superação das violações às autoridades públicas competentes?
- d) Quais os parceiros e apoios podem ser buscados em cada uma das fases do processo (identificação, documentação, encaminhamento, negociação, adoção de medidas e monitoramento, entre outras)?
- e) Quais são as atribuições de cada parceiro?

f) Como realizar o monitoramento contínuo do atendimento dessas demandas?

Em relação às atividades para o fortalecimento das instituições de exigibilidade do DHAA:

- a) Quais as estratégias e atividades que precisam ser desenvolvidas para alcançar a promoção e exigibilidade do DHAA?
- b) Como as estratégias/atividades podem ser desenvolvidas?
- c) Quais os parceiros e apoios que podem ser buscados e agregados?
- d) Quais atribuições de cada parceiro?
- e) Como fortalecer as instituições de exigibilidade na realidade local? Demandando recursos financeiros e humanos para essas instituições? Envolvendo os atores da sociedade civil organizada nesses espaços? Apoiando a participação ativa e informada dos grupos em situação de vulnerabilidade?

É importante, ainda, que sejam criados indicadores e prazos para o monitoramento da realização progressiva de cada uma das demandas, com base no plano proposto.

Aliar a mobilização de indivíduos e grupos da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos, ao apoio de parceiros e ao uso de instrumentos de direitos humanos, aumenta a possibilidade de garantir a realização desses direitos. Muitas vezes as conquistas são apenas mais um passo no contexto de um longo e complexo processo. Ou seja, cada conquista aponta novas demandas e isso faz com que a luta por direitos humanos seja contínua.

Como discutido anteriormente, os passos que “efetivamente fazem diferença” em uma estratégia de exigibilidade de Direitos Humanos, são:

- Diagnóstico e documentação de violações;
- Planejamento participativo para definição de prioridades e estratégias;
- Apoderamento dos instrumentos de exigibilidade;
- Identificação de parceiros relevantes;
- Negociação com o poder público;
- Monitoramento e acompanhamento de demandas.

Cumpra ressaltar que ações de informação e formação continuada sobre Direitos Humanos e o DHAA são essenciais em todas as etapas do processo.

## **Iniciando o trabalho**

### **Aprendendo a construir planos e estratégias para a promoção e exigibilidade do DHAA**

Para promover e apoiar a luta de pessoas e grupos que têm o DHAA violado é importante promover o compartilhamento de informações entre estas pessoas e aqueles(as) que conhecem as leis, as instituições públicas e a forma como se pode exigir os direitos. Quando as partes trabalham e definem juntas o caminho a ser seguido, pode-se estabelecer um verdadeiro processo de apoderamento, participativo e emancipatório.

O DHAA tem muitas dimensões. Cada grupo, família ou indivíduo vai exercer o seu direito de se alimentar adequadamente à medida que forem sendo superadas as dificuldades de sua realidade. Cada realidade específica terá um conjunto de ações necessárias para a garantia do DHAA.

Os indígenas, por exemplo, precisam de políticas específicas que respeitem sua cultura. Os ciganos têm necessidades diferentes das comunidades quilombolas. Aqueles que têm dinheiro para escolher e comprar seus alimentos precisam estar informados para exercer o seu direito de escolha de alimentos saudáveis. Comunidades urbanas e rurais excluídas precisam de renda e/ou acesso à terra e a outros serviços, para realizar o seu DHAA.

## **Diagnóstico e documentação de violações ao DHAA e outros recursos necessários para a realização do direito**

Antes de falarmos um pouco sobre documentações de violações de Direitos Humanos, é importante fazer algumas considerações:

- O que gera a necessidade de realizar um diagnóstico é a denúncia de uma situação de violação de direitos;
- A perspectiva de Direitos Humanos consiste em identificar:
  1. As causas da violação de direitos;
  2. Quais os direitos estão sendo violados e em quais as dimensões (estar livre da fome, alimentar-se de maneira adequada e saudável de acordo com as fases do curso da vida, hábitos e cultura, entre outros aspectos);
  3. O impacto dessas violações na qualidade de vida das pessoas: no acesso à alimentação adequada, no risco à vida, na saúde, no estado nutricional, no meio ambiente;
  4. O autor da violação (instituição privada, indivíduos, órgãos e/ou programas públicos);
  5. Quais obrigações o Estado está deixando de cumprir, seja porque está agindo de forma arbitrária (desrespeitando), seja porque não está agindo como deveria para garantir esses direitos (não está protegendo, não está promovendo e/ou não está provendo direitos);
  6. Quem são os responsáveis por reparar o quadro de violação?
- Como cada contexto apresenta determinados aspectos específicos, cabe avaliar, em cada circunstância, qual a melhor maneira de realizar a documentação das violações, considerando quais os recursos e parcerias disponíveis para essa atividade.

### **Aspectos importantes para a documentação de violações de Direitos Humanos**

A partir da denúncia ou queixa, inicia-se o processo de documentação. É necessário um processo de discussão para definir como conhecer melhor o problema e suas causas. As informações que geralmente estão disponíveis relacionam-se ao diagnóstico sobre a situação socioeconômica e sobre o estado de insegurança alimentar e nutricional que afetam os moradores e moradoras e outras possíveis violações ao DHAA.

No diagnóstico deve estar assegurada a plena participação da comunidade, em todas as etapas de sua elaboração.

Essa ação pode ser feita em parceria com universidades, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, conselhos e órgãos públicos, através da aplicação de questionários, conversas com os moradores e, quando possível e necessário, exames físicos e bioquímicos que comprovem diferentes situações de carência alimentar e nutricional.



## Como organizar e realizar um diagnóstico?

Quando não for possível fazer um diagnóstico mais detalhado da situação com apoio de técnicos, poderá ser feita uma documentação mais simples, a partir do relato de integrantes da comunidade e/ou de informações disponíveis nos serviços públicos que atendem (ou deveriam atender) tal comunidade, tais como escolas e centros de saúde.

### ATENÇÃO!

Nessa etapa é essencial que a comunidade seja SUJEITO do processo e participe da definição do que precisa ser pesquisado e como isso deve ser feito.

## Dando publicidade aos resultados

O resultado do diagnóstico e registro das violações deve ganhar o máximo de visibilidade, tanto dentro quanto fora da comunidade. Apresentar e discutir com a comunidade os dados obtidos sobre a insegurança alimentar e nutricional vivenciada pode tornar mais evidente que a situação se configura como uma violação de direitos. Dar visibilidade à situação também contribui para a mobilização dos atores envolvidos em torno de problemas que muitas vezes não eram conhecidos ou discutidos.

Como já mencionado anteriormente, os registros das violações, sejam técnicos ou não, devem ser enviados às autoridades públicas. As três esferas de poder (federal, estadual e municipal) têm obrigações para garantir o DHAA. Também é importante apresentá-los aos órgãos que têm como missão proteger direitos, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e os conselhos de Direitos Humanos, entre outros.

## Planejar ações de exigibilidade de direitos, identificando demandas e prioridades

### Conhecer a realidade para agir

Após realizar a documentação das violações sofridas pela comunidade, o próximo passo é pensar quais direitos e ações devem ser exigidos em primeiro lugar. É necessário estabelecer prioridades, porque, geralmente, em comunidades vulnerabilizadas, há muita coisa para exigir e muitos direitos desrespeitados.

As informações fornecidas pelo diagnóstico, algumas vezes, podem chamar atenção para situações graves que não são consideradas prioridade.

### Definindo prioridades

#### ATENÇÃO!

A realidade de cada local e a avaliação da própria comunidade determinam os direitos que devem ser priorizados e exigidos.

É de grande importância, porém, que durante a discussão sejam levantados elementos que apoiem a priorização dos problemas coletivos, que afetam toda comunidade ou a maior parte dela<sup>4</sup>. É a superação desses problemas que poderá fazer diferença na vida de todos. Os problemas que envolvem risco de morte são sempre prioritários, sejam individuais ou coletivos.

## Planejar

Planejar é preparar com detalhes cada ação antes de ela começar: o que precisa ser feito, como, quando, por que, especificar os responsáveis pelas ações. No planejamento também se pensa em como acompanhar, isto é, como monitorar a ação enquanto ela está sendo feita. O acompanhamento permite a correção de problemas no momento em que eles aparecem. Tanto o planejamento como o monitoramento são também instrumentos para garantir a transparência. Quando monitoramos a forma como as coisas estão sendo feitas, o cumprimento das metas e realizamos a prestação de contas sobre o trabalho desenvolvido, estamos dando condições para mais pessoas participarem e terem opinião sobre o que está acontecendo.

## Etapas do planejamento

Antes de qualquer coisa, é útil definir um grupo de coordenação. Dependendo da situação, esse grupo pode ser formado por moradores, representantes das organizações que atuam na comunidade, entre outros atores. O grupo é o que tem a missão de realizar os trabalhos preliminares, tais como identificar e mobilizar instituições e pessoas que têm condições e responsabilidade de atuar na comunidade; escolher e definir local, agenda e cronograma de trabalho; informar e convidar os moradores para as reuniões, por exemplo. A coordenação também será responsável por estimular tanto a realização do diagnóstico da comunidade quanto as atividades definidas no Plano Local de Exigibilidade de Direitos.

### ATENÇÃO!

O grupo coordenador não substitui a participação social. Ele apenas incentiva e organiza o processo, a comunidade continua sendo a grande protagonista.

Qualquer pessoa ou setor isoladamente pode iniciar ou incentivar uma discussão. No entanto, o processo de identificação, discussão, proposição de ações e planejamento de estratégias de ação deve ser feito de forma democrática e participativa. Quanto mais representativo o grupo, maior a possibilidade de identificar corretamente os problemas e soluções.

Resumindo:

### Diagnóstico: documentação das violações

A fase do diagnóstico é a primeira etapa do planejamento porque permite conhecer a realidade e entender suas causas.

### Definir prioridades com objetivos e metas

A prioridade responde às seguintes perguntas: qual é o principal problema? O que queremos e/ou precisamos resolver primeiro?

---

4. É importante frisar que as violações de Direitos Humanos que afetam indivíduos também devem ser denunciadas, pois também são violações de direitos e, portanto, inaceitáveis. Aqui, porém, apenas sugerimos que os problemas coletivos são também problemas individuais e que sua solução pode trazer maior impacto para as pessoas de grupos ou comunidades afetadas por violações de direitos.

O objetivo responde à pergunta sobre o que queremos fazer ou conseguir. Diante do conhecimento da realidade, da definição de prioridades, cabe, então, definir quais os objetivos das nossas ações.

A meta está relacionada às perguntas de QUANDO e QUANTO. Quando estabelecemos em que tempo queremos alcançar determinado objetivo ou quantas pessoas deverão ser atendidas por uma ação, estamos estabelecendo metas. As metas são os objetivos quantificados: “ter o terreno regularizado de metade das famílias até o final do ano”.

### Definir as ações a serem realizadas

Para orientar a definição das melhores ações com o objetivo de atender a prioridade e alcançar os objetivos e metas definidos, devemos responder as seguintes perguntas:

- Quais ações podem (ou devem) ser feitas para atingir os objetivos estabelecidos?
- Quais das ações identificadas são possíveis, o que é necessário para elas acontecerem?
- Qual instituição/quem é o responsável pela reparação do direito violado? A quem se deve dirigir as exigências?

Uma vez conhecida a realidade, identificados os problemas que precisam ser enfrentados e definidas as prioridades, os objetivos e as metas, cabe pensar no que é preciso fazer para alcançá-los. Muitas vezes são várias as possibilidades de ações, de forma que é preciso definir quais são as possíveis, em função da realidade e do grau de mobilização da comunidade.

### Definir parceiros e distribuir responsabilidades

Estabelecido o plano de atividades, cabe identificar os possíveis parceiros e as atribuições e responsabilidades de cada um dos envolvidos (pessoas, organizações ou instituições) na implementação do Plano de Exigibilidade de Direitos.

Se não sabemos quem faz o que, atividades importantes podem deixar de ser feitas e as chances de sucesso são menores.

### Apresentação e negociação das demandas com as autoridades públicas

As demandas da comunidade podem ser apresentadas aos órgãos públicos por meio de três instrumentos, entre outros: direito de petição, reuniões e audiências públicas. Esses atos de exigibilidade de direitos podem contar com o apoio dos diversos parceiros da sociedade civil e de setores do poder público.

Nos casos de Sururu de Capote e Vila Santo Afonso – descritos a seguir – as comunidades, com apoio da ABRANDH e parceiros, articularam diversas reuniões e audiências públicas com os órgãos públicos para apresentar suas demandas e reivindicar seus direitos. As reuniões eram momentos de exigir e também momentos de aprendizado, tanto para a comunidade e para a ABRANDH quanto para os gestores de programas públicos e servidores, que eram informados acerca das normas internacionais de Direitos Humanos e sobre a real situação da comunidade.

Foi a partir da apresentação das demandas que resultados concretos foram alcançados pelas comunidades.

### Acompanhar e avaliar

As ações precisam ser acompanhadas permanentemente. É o acompanhamento que torna possível mudar os planos quando as coisas não estão indo bem.

## Por que vale a pena usar o Plano de Exigibilidade de Direitos?

O Plano permite avaliar que parceiros são importantes e se as estratégias usadas estão dando resultado: vale a pena procurar o Ministério Público? Vale a pena fazer reunião com a prefeitura? A reunião deu o resultado que se esperava? Quais foram os compromissos assumidos? Quem vai executar a decisão? Quando? Os órgãos públicos estão cumprindo com suas obrigações? Em caso de omissão ou ação arbitrária, como responsabilizá-los?

O plano e seu monitoramento facilitam perceber se os prazos negociados pela comunidade estão sendo respeitados e ajudam a construir novos planos, quando necessário.

A partir do plano, é possível avaliar o que deu certo e o que deu errado. Ver os resultados positivos é um fator de motivação para a comunidade e pode fortalecer a própria mobilização, à medida que outras pessoas passam a acreditar que a luta coletiva vale a pena.

## O monitoramento do atendimento das demandas

Monitorar é ficar atento, é verificar se o que é exigido está sendo atendido e se os poderes públicos estão atendendo a todas as pessoas e grupos e não apenas a alguns, ou seja, se as autoridades públicas estão cumprindo com suas obrigações sem discriminação. Monitorar é acompanhar as ações ou as omissões que estão violando ou realizando direitos.

### ATENÇÃO!

O monitoramento baseado em direitos refere-se a um processo originalmente formulado e implementado a partir de métodos compatíveis com os princípios de Direitos Humanos. Ele se propõe a monitorar continuamente, por exemplo, se o DHAA está sendo respeitado e se as medidas (os meios) que o promovem respeitam os princípios de Direitos Humanos.

O monitoramento de programas e estratégias pode ter diferentes graus de complexidade e a definição de indicadores pode incluir as dimensões das atividades, processos e resultados ou produtos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2006).

### SAIBA MAIS: Indicadores de processo e resultados

Os indicadores de processo estão relacionados ao acompanhamento da realização das atividades necessárias para se chegar a um resultado ou produto. Do ponto de vista dos Direitos Humanos, esse tipo de indicador é muito importante, pois, como já dissemos, o caminho é tão importante quanto os resultados. Aspectos como a participação e a transparência são essenciais. Por exemplo, a evolução do número de moradores que participam das atividades de mobilização ou a proporção de mulheres que se envolveram com a organização comunitária local. Indicadores dessa natureza podem revelar o grau de apoderamento da comunidade. Do ponto de vista de um determinado serviço ou programa, podemos acompanhar: a contratação de equipe, a compra de produtos, o cadastramento e atendimento de pessoas, por exemplo.

Os indicadores de resultados podem ser:

- De produto, quando descrevem os bens ou serviços resultantes das ações desenvolvidas. Normalmente são informações objetivas e concretas (número de casas construídas, vagas oferecidas e preenchidas em um programa, vagas escolares, número de refeições escolares servidas, atendimentos de pré-natal);
- De efeito, quando descrevem mudanças em comportamentos, conhecimentos ou atitude (número de partos hospitalares, número de crianças vacinadas, número de crianças alimentadas somente no peito até os seis meses de idade);
- De impacto, descrevem mudanças na qualidade de vida e são consequência, entre outros, dos resultados dos indicadores de efeitos (redução na mortalidade materna e/ou infantil, redução dos níveis de violência, redução da desnutrição em crianças menores de dois anos).

Na perspectiva dos direitos humanos, todos esses indicadores precisam estar detalhados de maneira que seja possível identificar os grupos mais vulnerabilizados.

## Como fazer o monitoramento das demandas comunitárias?

Assim como o diagnóstico da realidade pode ser feito com diferentes colaboradores e graus de complexidade, o monitoramento do plano definido pela comunidade poderá ser mais ou menos complexo, dependendo das possibilidades de ação e dos apoios disponíveis.

Uma vez que as exigências são apresentadas às autoridades competentes, deve ser feito o acompanhamento das ações implementadas pelas autoridades.

### Do lado da comunidade vale a pena acompanhar:

- Quem se responsabilizou por determinada atividade está cumprindo no tempo estabelecido?
- Caso os portadores de obrigações não estejam fazendo o que foi pactuado, é preciso definir outros agentes?
- Surgiu alguma dificuldade? Como ela pode ser resolvida?
- Os resultados imaginados estão sendo alcançados? É preciso pensar em alguma alternativa?
- Os resultados estão chegando onde e em quem precisam chegar? Caso não, o que precisa ser feito para corrigir tal situação?

### Do lado das organizações parceiras vale a pena acompanhar:

- Elas foram convidadas e informadas do que está acontecendo na comunidade e a importância da colaboração?
- Elas se dispuseram a colaborar? Como?
- Elas estão cumprindo os compromissos acordados? Há dificuldades? Quais? Por quê?
- Caso não tenham aceitado a parceria, o que aconteceu? Qual a impossibilidade?
- Há outras organizações que podem ser convidadas? Quais? Como isso pode ser feito?

### Do lado das autoridades (portadores de obrigações), vale a pena acompanhar:

- Houve alguma ação para atender a demanda apresentada?
- Se houve ação, ela realmente atendeu as expectativas?
- As ações estão sendo feitas sem violar outros direitos? Elas respeitam a dignidade dos moradores?
- As ações estão sendo feitas nos prazos pactuados?
- As ações protegem, promovem e respeitam o DHAA?

Caso exista parceria com outras organizações e instituições, o plano de monitoramento pode estender-se para a análise de indicadores de efeito e de impacto, que requerem pessoas com conhecimento mais técnico para levantamento de informações.

### Compartilhar o poder: promovendo um cotidiano de decisão e de ação participativa

É fundamental que o grupo coordenador, as lideranças locais e as entidades que as apoiam tenham reuniões periódicas com todos os membros da comunidade.

Por outro lado, é comum que um grupo pequeno de pessoas tome a frente das principais ações de exigibilidade e monitoramento de direitos, mas todas as decisões devem ser tomadas pelo maior número possível de integrantes da comunidade. Essa postura é essencial para respeitar e implementar o princípio de participação que rege as ações de garantia dos Direitos Humanos,

pois a permanente divulgação de informação e a divisão de responsabilidades com os moradores legitimam as ações das lideranças.

O surgimento de novos líderes fortalece a capacidade de exigir direitos da comunidade e é importante para que, na comunidade, não se produzam desigualdades, concentração de poder, assistencialismo, paternalismo e clientelismo. Quanto maior o número de protagonistas, menor a chance de que esses protagonistas sejam cooptados por políticos locais e usem sua legitimidade (poder atribuído pela comunidade) para obter vantagens e, assim, esqueçam os interesses coletivos.

É fundamental que as entidades de Direitos Humanos, ou entidades parceiras que atuam junto à comunidade, respeitem e contribuam para o fortalecimento da autonomia das referidas comunidades, evitando assumir a “liderança” do processo.

Tais cuidados fortalecem a sustentabilidade de todo o processo e renovam, constantemente, a legitimidade das lideranças, garantindo o amadurecimento político da comunidade.

### **Parcerias e espaços de participação**

A busca de parceiros para a mobilização pela realização do DHAA é essencial. Sozinhos, dificilmente, temos força suficiente para lutar contra situações que se repetem e que violam direitos. Mesmo com a previsão legal de muitos direitos, é o nosso apoderamento, fortalecido pelas parcerias, que vai permitir o exercício dos Direitos Humanos. Vitórias para a garantia de direitos podem significar importantes mudanças institucionais. Aí está a importância da construção de redes de apoio e da ampla divulgação dos casos de violações.

Há inúmeras entidades dispostas a se comprometerem com as comunidades e reforçarem sua luta. Nesse sentido, é válido buscar parcerias com:

- Entidades da sociedade civil e movimentos sociais que possam apoiar a luta das comunidades.

É preciso que as várias entidades da sociedade civil e movimentos sociais dialoguem e reforcem mutuamente suas lutas. É preciso descobrir e traduzir os pontos comuns de atuação e unir forças em nome da dignidade humana. A parceria contribui, também, para que entidades da sociedade civil que trabalham com temas de Direitos Humanos (tais como saúde, alimentação, terra e moradia), mas que não se reconhecem como entidades de Direitos Humanos, incorporem essa abordagem ao seu trabalho e, assim, fortaleçam a capacidade de ação.

É também importante buscar o apoio de entidades que possam dar visibilidade a todas essas lutas.

- Instituições de pesquisa que possam auxiliar na tarefa de diagnóstico e documentação de violações.

É relevante buscar apoio de instituições que possam contribuir com o diagnóstico e documentação de violações e em propostas para superação das violações, como, por exemplo, universidades e centros de pesquisa.

- Redes, fóruns ou federações da sociedade civil que tenham afinidade com as demandas da comunidade e que possam apoiar e dar visibilidade às demandas.

Estar próximo a esse conjunto de entidades pode ajudar a mobilizar um grande número de pessoas em momentos decisivos. Por exemplo, se várias comunidades, movimentos e entidades se reúnem e fazem uma passeata para exigir melhores serviços de saúde, o ato pode ter impacto maior do que a mobilização de apenas uma comunidade.

A atuação conjunta de diferentes parceiros pode trazer mudanças estruturais para toda a sociedade, em vez de representar avanços para apenas uma comunidade. Por isso é promissor, onde não houver redes que trabalhem com o DHAA, tentar criar espaços de atuação conjunta ou inserir o tema em fóruns que já atuem na localidade.

- O apoio de instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública, os conselhos de Direitos Humanos e outros conselhos de direitos.

Esses órgãos têm o papel de receber denúncias de violações de direitos e tomar as medidas necessárias para superá-las. Por isso, podem ser grandes parceiros.

São obrigações do Estado criar e manter o funcionamento independente de instrumentos de recepção e investigação de denúncias, com a autonomia necessária em relação ao governo, para propor reparações para violações comprovadas de Direitos Humanos, conforme determinam os Princípios de Paris.

### **Comunicação e canais de participação**

O apoio à organização e à formação de consciência política de um grupo ou de uma comunidade requer a superação de grandes desafios, tais como o desenvolvimento de lideranças, a manutenção da legitimidade das lideranças, o envolvimento do maior número possível de pessoas e a criação e manutenção de condições democráticas de discussão e decisão.

Um dos alicerces de todos esses aspectos é um sistema vivo e permanente de comunicação entre as pessoas, famílias, entidades e suas distintas formas de organização e representação.

Não é preciso nada complicado para informar a todos o que está acontecendo. Pequenos informativos escritos e distribuídos periodicamente, informes dados nos locais de encontro dos grupos da comunidade como as igrejas, templos, centros comunitários, escolas, reuniões, murais em locais de concentração e circulação de moradores, alto-falantes nas feiras e tantos outros instrumentos simples, e efetivos, de comunicação podem ser utilizados.

A comunicação também é um aprendizado. Nas reuniões as lideranças devem ter o cuidado de garantir que a voz de todos seja ouvida atentamente, principalmente daquelas pessoas que são mais tímidas e que possuem mais dificuldade para se expressar. É necessária a criação de um ambiente amigável para que todos possam expressar suas opiniões e dúvidas. Discussões e decisões monopolizadas por poucos sempre serão mais frágeis e mais difíceis de serem defendidas pelo grupo.

Uma reunião na comunidade, por exemplo, é uma ótima oportunidade para que a comunicação de qualidade seja desenvolvida por todos. Um dos aspectos mais importantes é a capacidade de ouvir. Em um processo democrático e coletivo, porém, como pode ser possível o crescimento sem o desenvolvimento da tolerância e o respeito pelo que o outro fala?

Da mesma maneira que a comunidade e suas famílias precisam estar permanentemente informadas sobre o andamento e os desafios da luta, os parceiros, sejam indivíduos ou

organizações, também necessitam de um contato periódico sobre o resultado de suas ações. Dessa forma, a parceria vai ganhando força e diminui a possibilidade de ocorrerem mal-entendidos.

Informação é poder. Quem tem mais informação tem mais condições de chegar ao lugar certo, de falar com as pessoas certas. Portanto, comunicar é democratizar o poder.

## **Comunicar e acompanhar**

É fundamental haver comunicação constante de que os Direitos Humanos estão previstos em leis internacionais e nacionais e que essas leis, portanto, fundamentam as diversas lutas sociais e as ações que exigem que os poderes públicos cumpram seu papel. Em situações em que não há “igualdade de oportunidades”, as leis devem ser sempre usadas como argumentos para proteção das pessoas e grupos mais vulnerabilizados.

Além disso, comunicar o que está sendo feito e como está sendo feito é uma forma de monitoramento das ações de exigibilidade e um momento que permite troca de saberes e de formas de agir.

O contato direto com a comunidade é o que legitima a ação de exigibilidade. O contato com os parceiros é o que permite a ação articulada da sociedade civil frente a casos de violações de Direitos Humanos. A partilha de informação com parceiros de entidades públicas, a exemplo do Ministério Público, potencializa o uso de instrumentos de exigibilidade que podem ser fundamentais para a garantia de direitos.

## **Conheça algumas experiências de documentação e encaminhamento de violações ao DHAA**

### **Comunidades de Trabalhadores Rurais**

Desde outubro de 2002, a Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada e Terra Rural vem apoiando o trabalho de movimentos sociais de luta pela terra, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e comunidades de trabalhadores rurais no Estado de Pernambuco.

Esse trabalho conjunto, que contou com o apoio do Ministério Público Estadual de Pernambuco, gerou resultados relevantes. Veja este trecho do relatório da Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada, publicado no Informe 2006 da Plataforma DHESCA Brasil (RODRIGUEZ, 2007):

“O Engenho São João, de propriedade da empresa Votorantin, que se encontra improdutivo há, pelo menos, 17 anos, foi ocupado em diversos momentos nos últimos anos pelo Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra – Acampamento Chico Mendes. Esse acampamento foi objeto de violento despejo no ano de 2004, quando os acampados já estavam produzindo grande quantidade de alimentos. Em 2006, o acampamento estava de novo sob ameaça de despejo e a Relatoria foi convidada a fazer uma visita ao mesmo, em companhia de Dom Tomás Balduino – CPT, no dia 10 de agosto, previsto para a ação policial. O despejo acabou sendo adiado por decisão judicial”.

De acordo com o relatório, para o convencimento do Poder Judiciário foram fundamentais os argumentos de fato e de direito apresentados pelos atores da sociedade civil organizada que atuavam na comunidade, bem como de outros parceiros. No dia 14 de outubro de 2008, foi imitada a posse da área do antigo Engenho São João. Com a imissão de posse, as 300 famílias que vivem e produzem no Acampamento Chico Mendes serão definitivamente assentadas (MOVIMENTO SEM TERRA, 2008). Os movimentos continuam monitorando esse caso para garantir a consolidação das conquistas.



### Assentamento Independência Nossa Senhora do Carmo

A FIAN (FoodFirst Information & Action Network - Rede de Ação e Informação “Alimentação primeiro”) com base em denúncia apresentada pelo Centro Dom José Brandão de Castro (CDJBC), documentou e denunciou, a partir de 2000, um conjunto de violações do DHAA que afetavam as 93 famílias de posseiros do Assentamento Independência Nossa Senhora do Carmo, em Lagoa Nova/Pacatuba, Estado do Sergipe. Estava sendo negada a essas famílias a desapropriação total de uma área de 2.812 hectares, pois cerca de 500 hectares estavam protegidos por liminar que favorecia uma usina e suspendia a imissão de posse. As denúncias foram encaminhadas, em 2006, para a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural, que realizou missão e audiência pública, com a presença do Ministério Público Federal, do INCRA e outros órgãos. As ações da sociedade civil – comunidade, FIAN, CDJBC e Relatoria Nacional – aumentaram a pressão sobre os órgãos públicos e isso reforçou a decisão do Superior Tribunal de Justiça que votou, por unanimidade, contra a decisão que defendia a manutenção da usina na área. As ações também reforçaram o apoderamento da comunidade que pôde exigir, além do direito de acesso à terra, outros direitos importantes para realização do DHAA perante os gestores locais, tais como melhoria no transporte escolar, atendimento médico e alimentação escolar.

### Vila Santo Afonso e Sururu de Capote - Comunidades Urbanas Marginalizadas

Como já mencionado, a ABRANDH realizou projetos-piloto de exigibilidade e monitoramento da realização progressiva do DHAA em duas comunidades urbanas marginalizadas – Vila Santo Afonso em Teresina, Piauí e Sururu de Capote em Maceió, Alagoas. O projeto previa, entre outras ações, o diagnóstico da violação do DHAA, a elaboração de plano para exigir os direitos da comunidade e apresentação e monitoramento das demandas prioritárias das comunidades. Esse trabalho, que contou com a parceria de instituições da sociedade civil e instituições públicas, resultou em conquistas importantes para as duas comunidades. Na Vila Santo Afonso, parte das famílias foi incluída em programas públicos, como, por exemplo, projeto de construção de casas populares, e todas as famílias foram incluídas em programas de entrega de alimentos (PAA). Além disso, novas e antigas lideranças, das duas comunidades, se apoderaram da linguagem e uso de instrumentos de direitos humanos, o que potencializou a execução de novas ações de exigibilidade e monitoramento da realização de seus direitos. Em Sururu de Capote, o envolvimento do Ministério Público com a comunidade foi fundamental para a interposição da Ação Civil Pública que foi julgada procedente pelo Judiciário, em decisão pioneira no Brasil em relação à justiciabilidade do DHAA e outros Direitos Econômicos e Sociais. O cumprimento da ACP em Sururu de Capote foi acompanhado pela ABRANDH e FIAN<sup>5</sup>.

5. Sugestão de leitura: Conheça o relatório de acompanhamento produzido pela ABRANDH e FIAN. Ver: Ação Civil Pública (ACP), contra o Município de Maceió, com o propósito de garantir a realização progressiva dos Direitos Humanos de crianças e adolescentes de quatro comunidades empobrecidas. Disponível para download em: <http://www.abrandh.org.br/Biblioteca.aspx>.

### Projetos de “desenvolvimento” que ameaçam direitos humanos

O relatório da Relatoria Nacional para os Direitos à Moradia e Terra Urbana (RODRIGUEZ, 2007), publicado no Informe 2006 da Plataforma DHESCA Brasil, revela como uma ação conjunta de diversos atores é fundamental para evitar e reparar potenciais violações de direitos humanos. Uma missão conjunta das Relatorias Nacionais para os Direitos Humanos à Moradia Adequada e Terra Urbana; ao Meio Ambiente e à Alimentação Adequada e Terra Rural foi realizada em agosto de 2005, na capital maranhense, para averiguar as potenciais violações de direitos humanos decorrentes da implantação de um polo siderúrgico no Estado do Maranhão. As denúncias foram documentadas e publicizadas, principalmente pelo Movimento Reage São Luís, que apontou os riscos oferecidos para o meio ambiente, para o direito à água e para direitos fundamentais de toda a população de São Luís e de outras cidades na implantação do polo siderúrgico.

As Relatorias Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil contribuíram para o fortalecimento da luta das comunidades tradicionais, dos movimentos locais e das entidades que se sentiram respaldadas para encaminhar sua luta nas esferas nacional e internacional. O Ministério Público Federal, que já atuava em apoio às populações afetadas, se fortaleceu e ganhou como novo aliado o Ministério Público Estadual.

Como resultado dessa ação conjunta, o relatório aponta, entre outros aspectos, que:

- A área que seria afetada pelo polo siderúrgico foi reduzida 60%;
- Foi aprovada uma Moção CONAMA n. 077/2006 com resoluções sobre o licenciamento ambiental do projeto;
- O Ministério Público continua apurando as irregularidades do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) elaborado para a implantação do pólo.

Esses exemplos demonstram que é necessária a mobilização social para a realização de direito humanos no nosso país. Além disso, mostram que cada um de nós pode fazer a diferença e dar sua contribuição. Cecília Meireles diz que a vida só é possível se reinventada. Exigir e promover direitos, não importa em que nível, é reinventar a vida e, aos poucos, torná-la possível e mais digna.

## Resumo

Você está encerrando o Módulo 4 deste curso. Nesta etapa você estudou que:

- Não se pode falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui – indivíduos, agentes do Estado, integrantes de conselhos ou representantes da sociedade civil – para sua promoção e realização nos âmbitos local, regional e nacional. Nesse processo, é importante ponderar que cada ator tem um papel diferente para a promoção e exigibilidade do DHAA.
- O caminho para avançar e superar as violações e garantir a plena realização do DHAA requer, de um lado, que os agentes e instituições das diferentes esferas dos poderes públicos do Estado, inclusive as instâncias responsáveis pela recepção e investigação de denúncias de violações, cumpram suas obrigações visando à realização do DHAA e, de outro, que a sociedade civil e os titulares de direitos tenham plena capacidade de exigir a realização dos direitos humanos.
- Cada realidade demanda ações próprias para a garantia do DHAA. Assim, para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada, é preciso conhecer a realidade local. Onde o direito humano já está sendo realizado plenamente, basta respeitá-lo. Onde não há garantia do DHAA e, principalmente, onde há graves violações desse direito, é preciso ações para protegê-lo, promovê-lo e provê-lo. Não adianta falar apenas na obrigação de respeitar, quando é preciso ações para garantir concretamente esse direito.
- É importante conhecer os responsáveis pela superação dos quadros de violação e identificar as demandas de cada realidade, grupo, indivíduo ou situação para a garantia do DHAA.
- É fundamental reconhecer também os grupos que estão mais expostos a riscos de insegurança alimentar e nutricional e riscos de violação ao DHAA e os que têm menos condições de superar esses riscos. A garantia do DHAA desses grupos deve ser sempre uma ação prioritária. Na perspectiva dos direitos humanos, é fundamental abrir o diálogo com as pessoas mais afetadas pela violação do DHAA.
- Representantes de entidades da sociedade civil e movimentos sociais possuem responsabilidades que podem e devem ser assumidas para a realização progressiva do DHAA. Para que membros da sociedade civil fortaleçam ações de exigibilidade do DHAA, é preciso atuar: no âmbito dos programas e políticas públicas e no processo de monitoramento, documentação, visibilidade e encaminhamento de violações.
- É obrigação dos governos federal, estaduais e municipais e dos diferentes poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) garantir a realização do DHAA. Apesar de cada um desses poderes públicos terem atribuições e competências próprias e serem autônomos, eles devem realizar ações que se comuniquem e que possam ser eficazes para a garantia de direitos fundamentais. É necessário que haja planejamento para que a atuação conjunta e articulada realmente se efetive.
- Os agentes políticos do país devem assumir a realização dos direitos humanos como obrigação e prioridade e empenhar o máximo de esforços para a sua realização. Além disso, esses agentes, como representantes do Estado, têm a obrigação de instituir mecanismos e instituições de exigibilidade do DHAA, em todos os níveis, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo 2º da LOSAN.

- Os membros de Conselhos de Direitos Humanos e de Políticas Públicas também devem realizar uma série de ações, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA.
- É de extrema relevância que nos diferentes estados e municípios, governo e sociedade civil possam, com a participação ativa e informada dos titulares de direito e de outros atores relevantes, estabelecer planos e estratégias para a promoção da exigibilidade do DHAA.
- Entre diversos fatores, a mobilização social é fundamental para a realização de direitos humanos no nosso país. Além disso, para a realização desses direitos, cada um de nós pode fazer a diferença e dar contribuição.

## Módulo 4 - Referências bibliográficas

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MST). **Acampamento símbolo da Luta pela Terra recebe missão de posse em Pernambuco**. 20 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=5930>. Acesso em: 1º fev. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO) **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, Brasília, UNESCO, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-de-informacao-sagi/livros/most-o-sistema-de-avaliacao-de-monitoramento-das-politicas-e-programas-sociais>. Acesso em: 6 nov. 2012.

RODRIGUEZ, M. E. (Org.) **Relatorias Nacionais em Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Informe 2006** – Rio de Janeiro: Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2007. p. 184. Disponível em: [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br). Acesso em: 6 nov. 2012.

UNITED NATIONS (UN). **Economic, Social and Cultural Rights: Handbook for National Human Rights Institutions**. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Professional Training Series, n. 12. New York and Geneva: United Nations Publication, 2005.



## **UNIDADE 2**

### **Construindo competências para a implementação do SISAN**

# MÓDULO 5

## OS MARCOS E OS INSTRUMENTOS LEGAIS DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN) E DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN) NO BRASIL<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Conhecer as fases de formulação das políticas públicas;
- Revisar o marco legal internacional e nacional do DHAA;
- Conhecer os principais instrumentos legais do DHAA no Brasil;
- Conhecer a Lei Orgânica de SAN (LOSAN);
- Entender o que é o SISAN e identificar seus componentes e suas atribuições;
- Distinguir o que é Política, Política Pública, Plano e Sistema;
- Compreender a inter-relação entre a Política, o Plano e Sistema de SAN.

---

1. As aulas deste módulo tem como autoras Marília Mendonça Leão e Jucimara Garcia Morais



## Conceitos básicos sobre políticas públicas

Antes de entrarmos no tema específico sobre a inter-relação entre a Política, o Plano e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), vamos estudar alguns conceitos básicos importantes para a compreensão do ciclo das políticas públicas. Todos esses instrumentos são formulados pelo poder público, a partir de determinadas concepções e regras que expressam a vontade e a forma pela qual o Estado se organiza para cumprir suas obrigações, promover o bem comum e atender aos interesses dos diferentes setores do país. No caso brasileiro, deve-se ressaltar que a construção de políticas, planos e sistemas públicos vem sendo concebida e implantada com a participação e o controle social, o que faz toda a diferença quando se trata de processos democráticos e participativos. Esta é a experiência, por exemplo, da área da saúde e da assistência social e, mais recentemente, o que vem ocorrendo na área da segurança alimentar e nutricional, como será estudado neste módulo.

### O conceito de política

O primeiro conceito a ser revisado nesta aula é o de “política”. A ideia de política e de coisa pública surgiu pela primeira vez na polis (cidade) grega de Atenas<sup>2</sup>, considerada o berço da democracia. O conceito de política nasceu intimamente ligado ao ideal de liberdade, que para o grego era a própria razão de viver. O termo “política” é derivado do grego antigo ‘πολιτεία’ (*politeía*), que indicava todos os assuntos relativos à “pólis”, ou cidade-Estado. Naquela época, a palavra política poderia significar cidade-Estado, como também sociedade, comunidade, coletividade e outras definições referentes à vida urbana.

Nos tempos atuais, entendemos “política” como a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados que se aplica tanto aos assuntos internos (política interna) quanto aos negócios externos (política externa). Nos regimes democráticos, a política é a atividade de todos os cidadãos que se ocupam dos assuntos públicos com seu voto, sua participação em partidos políticos ou com sua militância social<sup>3</sup>. Não é, portanto, uma atividade restrita aos representantes dos partidos políticos eleitos (políticos) por meio do voto popular. Vivemos numa conjuntura em que a política é muitas vezes questionada, pois é confundida com as ações dos políticos profissionais, principalmente, representada pelos maus políticos. Mas é importante saber que todas as pessoas que se envolvem com uma causa pública, seja pela via da organização de um partido político, seja por meio de uma campanha pública, militância em movimento social ou organização não governamental, está praticando política. Dessa forma, todas as nossas ações são políticas e motivadas por decisões ideológicas, isto é, por nossas crenças, nossas formas de compreender e viver em sociedade. Tudo que fazemos na vida tem consequências e somos responsáveis por nossas ações. A omissão, em qualquer aspecto da vida, significa deixar que os outros escolham por nós. As pessoas que trabalham com o DHAA e a SAN estão, naturalmente, exercendo a política, pois estão defendendo ideias, formulando, implementando ou monitorando (controle social) as ações do Estado.

#### O que é política?

Política é a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados. É a atividade de todos os cidadãos que se ocupam dos assuntos públicos com seu voto ou com sua militância.

2. Atenas: atual capital da Grécia.

3. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADtica>. Acesso em: 9 nov. 2012.

## O conceito de política pública

Agora que já conhecemos o conceito de “política”, vamos tratar do conceito de “política pública”. Se o termo “política” significa a arte de organizar e dirigir um país, como é que se dá este processo? De que forma os dirigentes de um país cumprem as obrigações do Estado? Como os governantes de um país se organizam para atender os direitos humanos e as diferentes demandas de todos os setores da sociedade? As políticas públicas são a forma como os Estados e governos se organizam para explicitarem suas intenções e desenvolverem ações destinadas a atender as necessidades fundamentais da população.

As políticas públicas são, portanto, a formulação explícita de diretrizes que orientam a ação do poder público. Elas estabelecem regras e procedimentos para as relações entre o poder público e a sociedade. São formuladas e apresentadas em documentos (leis, decretos, planos e programas) que orientam as ações públicas e, normalmente, envolvem a alocação de recursos públicos, oriundos dos impostos arrecadados. É, portanto, a forma de devolução de bens e serviços públicos aos cidadãos que pagaram os seus impostos.

No processo de elaboração de uma política pública, pode haver disputas, pois é um momento crucial em que se decide “o quê, como e quando fazer” e principalmente para quem se destina, ou seja, quem serão os atores sociais ou titulares de direito da política pública. O processo de elaboração da política pública deve ser resultado de um complexo processo de negociações e confrontações que envolvem a burocracia pública, profissionais, sindicatos, partidos políticos, grupos de interesses e organizações da sociedade civil.

É claro que existem diversas forças sociais dentro de um país ou comunidade. Muitas vezes, essas forças se colocam em posições antagônicas e os resultados da formulação de uma política pública pode privilegiar determinados setores, em detrimento da maioria da população. Esta é a razão crucial pela qual a sociedade civil necessita participar de forma ativa e informada para defender as questões do interesse coletivo. É assim que se pode influenciar o processo de formulação de uma política pública, exigindo do Estado o debate público, a transparência, a justiça e o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos humanos estabelecidos. As políticas públicas podem ser setoriais ou intersetoriais. As setoriais dizem respeito a setores, tais como a indústria naval, comércio exterior, agricultura, saúde, educação, ciência e tecnologia, dentre outros. Um bom exemplo de política setorial é a Política de Saúde, que no Brasil é uma política pública universal. Para colocar em prática a Política de Saúde foi criado um sistema público, o Sistema Único de Saúde (SUS), para organizar e articular as instâncias e equipamentos públicos necessários para sua implementação. Mas existem alguns setores que juntos compreendem uma área, como é o caso da segurança alimentar e nutricional, o que implica, necessariamente, numa abordagem intersetorial. Foi a partir desse enfoque que se criou no Brasil o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que será estudado mais a frente.

### O que é política pública?

Política pública é o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento à população ou a determinados setores da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos ou em parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada.

As políticas públicas apresentam diretrizes e princípios que orientam a ação do poder público. Elas estabelecem objetivos, estratégias de atuação, regras, procedimentos e alocação de recursos do orçamento público para o cumprimento de seus propósitos.

## Fases ou ciclo das políticas públicas

O processo de elaboração das políticas públicas possui diversas fases. É comum se denominar tais fases de “Ciclo das Políticas Públicas” (FERRAREZI; SARAIVA, 2006). Neste item, vamos descrever, de maneira muito sucinta, as principais fases que, de modo geral, ocorrem no processo de elaboração de uma política pública no Brasil.

De maneira bem simplificada, podemos dizer que são três as fases do ciclo das políticas públicas: formulação, implementação e avaliação.

Uma política pública pode derivar de uma ação pública localizada ou um projeto-piloto avaliado como bem-sucedido e daí ganhar porte nacional, por meio de uma política pública nacional. Essa é, por exemplo, a história do Programa Bolsa Família no país: tudo começou com algumas experiências municipais localizadas na área da educação que evoluíram para um programa de abrangência nacional de transferência condicionada de renda, hoje conhecido como o Programa Bolsa Família<sup>4</sup>, que em 2012 atendeu mais de 13 milhões de famílias em todo o território nacional. Mas, nota-se que as políticas públicas não legislam, necessariamente, para o âmbito nacional, uma vez que existem muitas políticas públicas formuladas apenas para os âmbitos estadual e municipal.

O processo de formulação de uma política pode derivar de uma prática de elaboração fechada, o que significa que o processo ocorreu “de cima para baixo”, contando com a participação de poucos atores reunidos a “portas fechadas em gabinetes”. Isso não é democrático e pode resultar em desenhos totalmente inadequados à realidade e às demandas dos atores sociais. Mas, ressalta-se que, na história recente do Brasil, essa situação é cada vez mais improvável, tendo em vista os avanços que tivemos no processo de democratização do Estado, reforçado pela formalização das instâncias de participação e controle social, como os conselhos das políticas públicas e outros espaços de participação social.

### 1. Fase da formulação

#### A agenda social

O primeiro e mais importante momento do ciclo da política pública é a construção da “agenda” ou a inclusão de determinado tema ou demanda entre as prioridades da agenda de governo. Isso se dá em um processo de construção social histórica. A agenda da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme foi visto no Módulo 1, foi construída por diversos atores sociais, com forte participação da sociedade civil e aos poucos foi impondo-se no universo dos dirigentes do poder público. O resultado é o que temos hoje: uma política pública definida por lei e regulamentos que emanam princípios e diretrizes para todo o país.

#### A decisão política

A segunda ação crucial é a decisão política de se fazer. Esta pode surgir quando da elaboração de planos de governo de determinado partido político, como também ser uma decisão tomada por um dirigente (presidente da república, ministro, secretário nacional), um executivo do poder público ou pelo Congresso Nacional, por meio de uma norma jurídica (lei). A pressão social por meio de campanhas nacionais (estaduais ou municipais), entidades e lideranças

4. Sugestão de leitura: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>.

sociais vocalizando nos espaços de participação social, no Congresso Nacional, em eventos com visibilidade social e nos meios/mídias sociais faz toda a diferença neste processo, no sentido de reforçar a inserção das demandas sociais na decisão política.

## Elaboração

Outro momento importante é a elaboração da política pública, propriamente dita, que consiste na identificação e delimitação do problema (diagnóstico atual e projeções futuras), definição de quem serão os titulares de direitos, determinação das possíveis alternativas de ação para a solução dos problemas, avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e estabelecimento de prioridades. Nesta fase a participação social é essencial, para que o desenho da política se aproxime o mais possível da realidade dos seus titulares de direitos e consiga chegar, de fato, a todos (universalidade). De modo geral, nos governos democráticos (de qualquer esfera: federal, estadual ou municipal), o resultado desta fase de formulação é a aprovação de um projeto de lei pelo Poder Legislativo, de modo a ratificar em norma jurídica (lei) a ação pública que se pretende empreender. Não raro, outros decretos complementares, portarias, resoluções ou manuais operacionais são elaborados para organizar o processo de implementação da política pública.



## 2. Fase da implementação

É nesta fase que o planejamento feito anteriormente se transforma em realidade e chega até os titulares de direitos da política. É fundamental ter um detalhado processo de planejamento, organização administrativa, dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para que tudo aconteça de maneira eficiente e chegue com dignidade e justiça social até as pessoas que têm direitos.

É também nesta fase que se dá a elaboração dos planos referentes às políticas públicas, que nada mais são do que instrumentos de planejamento, em que estão estabelecidas claramente as diretrizes, as metas, os objetivos, o cronograma e os recursos disponíveis para implementação das ações públicas.

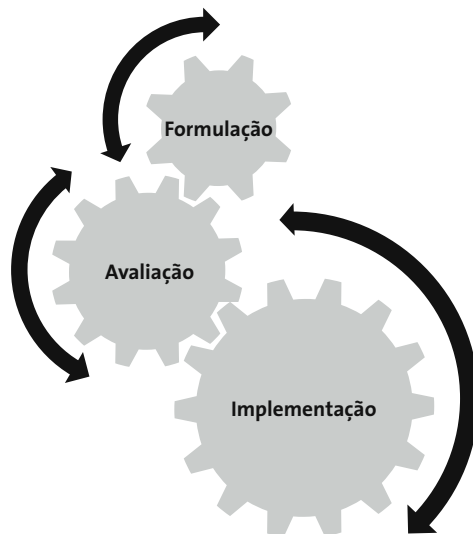
## 3. Fase da avaliação

Idealmente toda política pública deveria ser formulada considerando a dimensão “acompanhamento e avaliação”. Mas, infelizmente, nem sempre isso ocorre. Em verdade, a maioria das políticas públicas vigentes não possui este componente previsto em suas normas jurídicas e a avaliação só ocorre por decisão de um gestor motivado, sem periodicidade definida. É sabido que toda ação pública requer um processo sistemático de supervisão (acompanhamento) da sua execução para as correções ou rearranjos necessários, com vistas a garantir o alcance dos objetivos da política.

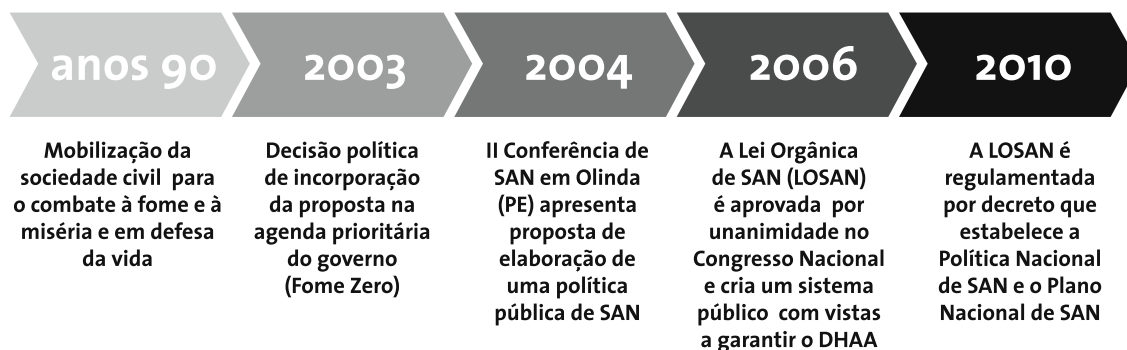
A avaliação, de maneira ideal, deveria ser feita antes (ex ante) e após (ex post) a etapa de implementação da política pública, de modo a permitir mensuração e análise dos efeitos

(impactos) produzidos na sociedade. Isso nem sempre ocorre e a cultura da avaliação das políticas públicas no Brasil está apenas começando.

### Fases ou ciclo das políticas públicas<sup>5</sup>



Interessante observar que a Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional é um exemplo de política que passou por todas as fases do ciclo das políticas públicas, conforme descrito na parte I desta aula. Ou seja, primeiro a sociedade civil, articulada em movimentos sociais, fóruns estaduais e nacionais e organizações não governamentais definiram uma agenda social que tratava do combate à fome e à miséria e pela promoção da segurança alimentar e nutricional. Esta agenda foi ganhando robustez até ser incorporada na agenda do governo federal, que resultou na criação do CONSEA em 1993. Entretanto, em 1994, o CONSEA foi extinto sob o argumento de que seu papel seria atendido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Em 2003, o CONSEA<sup>6</sup> foi recriado concomitantemente ao Projeto da Estratégia Fome Zero.



A Política Pública de SAN é o desfecho de uma série de acontecimentos e articulações sociais, que teve início há muitos anos. Ela foi forjada a partir de uma agenda social que cresceu, rompeu barreiras, mobilizou a sociedade civil e sensibilizou o governo, que, por sua vez, encontrou as

5. Este é um esquema simplificado das fases do ciclo das políticas públicas. Para aprofundar este conhecimento, pesquise na bibliografia sugerida ao final deste módulo.

6. O CONSEA foi criado em 1993, no Governo Itamar Franco, no contexto das mobilizações lideradas pelo Betinho (Herbert de Souza) na campanha nacional “contra a fome, a miséria e pela vida”. Em 1994, o CONSEA foi extinto, no Governo Fernando Henrique, sob o argumento de que seu papel seria cumprido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Em 2003, o CONSEA foi recriado, no início do Governo Lula, concomitantemente ao Projeto da Estratégia Fome Zero.

condições para a decisão política de incorporar a proposta na agenda do seu Plano de Governo. Tudo isso resultou na formulação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional (LOSAN)<sup>7</sup>, que determina a criação de um sistema (SISAN), uma política nacional (PNSAN) e o Plano de SAN (PLANSAN).



## Módulo 5

## aula 2

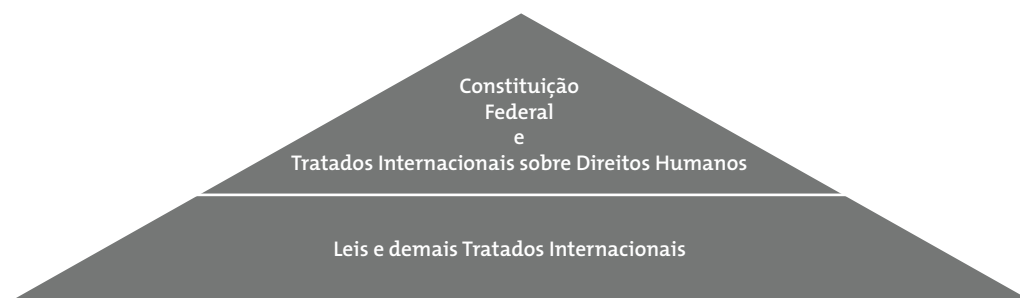
### Conhecendo a legislação brasileira de SAN

Antes de conhecermos os principais marcos legais nacionais do DHAA, vale a pena revisar<sup>8</sup> os principais marcos legais internacionais que tratam dos direitos humanos em geral e do direito humano à alimentação adequada em particular.

#### Os marcos e instrumentos legais do SISAN no Brasil

A princípio, é importante ressaltar que a Constituição Federal (CF) é considerada a “Lei Maior”, a “Lei Máxima”, a “Lei das Leis”, a “Carta Magna” de um país. Isso quer dizer que todos os instrumentos normativos devem estar de acordo com a CF, sob pena de serem considerados inconstitucionais, ou seja, contrários à CF.

No entanto, merece destaque o fato de que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário têm status constitucional e, portanto, possuem efeitos jurídicos no âmbito nacional. Assim, os tratados e convenções internacionais que versam sobre direitos humanos localizam-se no topo da pirâmide, ao lado da CF<sup>9</sup>.



7. Lei n. 11.346/2006 (LOSAN), que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada.

8. Rever o Módulo 2 – Os direitos e as obrigações do DHAA: as aulas 1, 2 e 3 tratam dos marcos legais internacionais. As aulas 4 e 5 tratam dos principais marcos legais nacionais do DHAA e das obrigações do Estado.

9. Sugestão de leitura: CF/88, art. 5º, § 3º. Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.

## Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010

O primeiro e mais importante documento legal que trata do DHAA no Brasil é a Constituição Federal de 1988, que introduziu, em fevereiro de 2010, no *Título II: Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo II: Dos Direitos Sociais*, artigo 6º, o direito à alimentação, por meio da Emenda Constitucional n. 64, de 4 de fevereiro de 2010.

Conforme dito anteriormente, a nossa Constituição Federal de 1988 é chamada de “Constituição Cidadã” e representa um avanço em direção à democracia do nosso país, pois foi elaborada com ampla participação popular.

### O que diz a Constituição Federal sobre o direito à alimentação?

“Artigo 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

O direito à alimentação é um direito fundamental garantido na Constituição Federal. Isso quer dizer que cada pessoa passa a ser “titular de direito” e não um mero “beneficiário” de políticas públicas que promovem o acesso à alimentação adequada e regular, devendo o Estado adotar todas as medidas necessárias, principalmente a elaboração de instrumentos legais, para concretizar esse direito humano, sob pena de ser responsabilizado no caso de violação.

Verifica-se, então, que a alimentação – ao lado de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados – é um direito tutelado pela Constituição Federal e qualquer tipo de restrição ou violação pode ter um efeito jurídico. É muito importante que todas as pessoas tenham conhecimento sobre esses direitos, pois, como sabemos, o primeiro passo para se exigir um direito humano é conhecê-lo e saber quem tem direito a ele.

## A Lei Orgânica de SAN (LOSAN) – Lei n. 11.346/2006

A definição de que o Brasil precisava de uma lei orgânica de segurança alimentar vem de muitos anos. Muitas pessoas e instituições da sociedade civil defendiam a aprovação de uma lei federal que trouxesse institucionalidade<sup>10</sup> e continuidade para o campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Mas foi, precisamente, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em Olinda (PE), em março de 2004, cujo tema era “A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, que a formulação de uma lei orgânica de SAN foi fortemente defendida e aprovada na plenária final<sup>11</sup>.

Entre algumas das deliberações prioritárias do documento final da II CNSAN, estavam:

- Efetivar o direito humano à alimentação adequada como direito social na Constituição Federal;
- Criar uma comissão para a elaboração de um projeto de lei orgânica de SAN;
- Instituir um sistema nacional de SAN;
- Assegurar a participação ativa da sociedade civil na formulação da lei orgânica de SAN.

10. Dar caráter de coisa instituída, cuja existência é formal, oficial, com regras e normas expressas em lei visando à permanência e à continuidade.

11. Sugestão de leitura: documentos finais das Conferências Nacionais de SAN, disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/as-conferencias>. Acesso feito em 12/04/2013.

Vê-se, então, que a proposta da LOSAN é fruto de uma bem-sucedida articulação da sociedade civil com o governo, proposta e discutida em ambiente plural, democrático e de forte participação social como é o de uma Conferência Nacional.

Assim, em 2006, o país presenciou um momento histórico: a aprovação da LOSAN que instituiu o SISAN. O projeto de lei fora apresentado em outubro do ano anterior (2005) e sua elaboração feita a partir de processos participativos entre gestores governamentais e conselheiros da sociedade civil do CONSEA, contando ainda com outros atores sociais e parlamentares identificados com a causa. Na Câmara dos Deputados, o projeto de lei foi aprovado por unanimidade em três comissões. No Senado Federal, também foi aprovado por unanimidade e em caráter de urgência pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no dia 5 de setembro de 2006 e a lei foi sancionada no dia 15 de outubro de 2006 (IPEA 2007).

#### ATENÇÃO!

A LOSAN é a carta dos princípios, das diretrizes e das regras do SISAN, com vistas a assegurar o DHAA e promover a SAN no Brasil.

A LOSAN<sup>12</sup> foi regulamentada pelo Decreto n. 7.272/2010, que será apresentado mais adiante. Deve-se ressaltar que a LOSAN é uma lei federal aprovada pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional) e considerada o principal instrumento sobre o DHAA no Brasil. Mas qual é a importância disso? É importante porque uma lei federal visa ao bem comum, tem efeito em todo o território nacional e deve ser obedecida por todos<sup>13</sup>.

Vimos que as normas jurídicas têm a função de concretizar a Constituição. No caso da LOSAN, essa lei deu um passo a frente ao criar um sistema público com vistas a assegurar a realização do DHAA.

#### Do que trata a LOSAN?

CRIA o SISAN com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada (*caput*).

ESTABELECE que o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará: políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (art. 1º).

AFIRMA que a consecução do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, como ou sem fins lucrativos (art. 7º).

### Decreto n. 6.272, de 23 de novembro de 2007

O primeiro CONSEA foi criado em 1993, durante o Governo Itamar Franco e extinto em 1995, no Governo Fernando Henrique. Em 2003, a partir do lançamento do programa Fome Zero do Governo Lula foi recriado na Presidência da República<sup>14</sup>, cuja composição conta com

12. Sugestão de leitura: BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm). Acesso em: 7 nov. 2012.

13. O processo de elaboração de uma lei federal no Brasil consta na Constituição Federal de 1988, Seção VIII, art. 59.

14. O CONSEA foi criado em 1993 no contexto das mobilizações e da campanha nacional “contra a fome, a miséria e pela vida”. Em 1995, foi extinto sob o argumento de que seu papel seria cumprido pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária. Em 2003, o CONSEA foi recriado junto com o Projeto da Estratégia Fome Zero.



representantes governamentais, mas com participação majoritária da sociedade civil. A partir daí, o CONSEA retomou a liderança para o debate da SAN e da alimentação como um direito humano, no país. Mas só no ano de 2007 é que foi aprovado o Decreto n. 6272/2007, que dispõe sobre a natureza, as competências, a composição e o funcionamento do CONSEA.

## O que diz o Decreto n. 6.272/2007

### Natureza do conselho

O CONSEA é órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República e integra o SISAN.

### Composição

É formado por representantes da sociedade civil e do governo designados pelo Presidente da República, sendo dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, conforme disposto no art. 11 da Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006.

### Competências

Entre suas competências, estão:

- Convocar e organizar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;
- Propor à CAISAN as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;
- Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- O CONSEA manterá diálogo permanente com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, para proposição das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive quanto aos requisitos orçamentários para sua consecução.

## Decreto n. 6.273, de 23 de novembro de 2007

Esse decreto cria, no âmbito SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), uma instância do sistema que permite a articulação entre todos os setores responsáveis pela realização do DHAA e da garantia da SAN, na esfera federal. Embora tenha caráter interministerial, atualmente está sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, órgão que coordena a agenda da SAN no âmbito do governo federal.

## O que diz o Decreto n. 6273/2007

### Finalidade da CAISAN

Promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional.

## Competências

- Elaborar, coordenar, avaliar e monitorar:
  1. a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);
  2. o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN);
- Fazer a interlocução permanente entre o CONSEA e os órgãos de execução;
- Acompanhar as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

### Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010

Normalmente, para que uma lei seja efetivada, é preciso regulamentá-la, o que ocorre por meio de um decreto, ato de competência do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos). No caso da LOSAN, por ser uma lei federal, ela foi regulamentada pelo Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, assinado pelo Presidente da República.

#### De que trata o Decreto n. 7.272?

Regulamenta a Lei n. 11.346/2006 (LOSAN);  
Ratifica a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN);  
Institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN);  
Estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN).

Em relação à PNSAN, este decreto define seus objetivos e diretrizes e dispõe sobre a sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, no âmbito do SISAN.

### Resolução n. 09/CAISAN, de 13 de dezembro de 2011

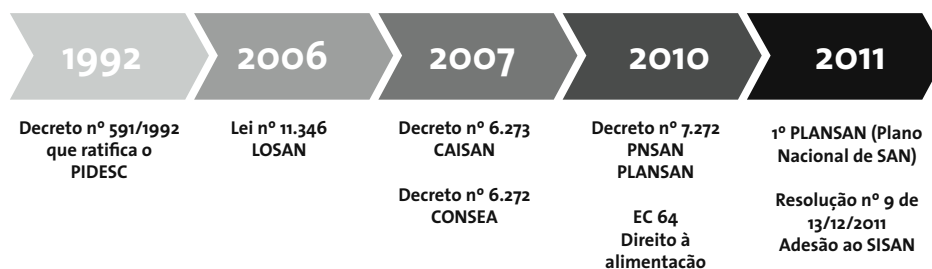
Esta resolução dispõe sobre os procedimentos e o conteúdo dos termos para adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e está orientada pelos princípios e marcos legal da SAN, apresentados anteriormente.

A resolução n. 09/2011 avança ao determinar orientações práticas aos Estados, Distrito Federal e Municípios para sua adesão ao SISAN.

#### O que diz a Resolução n. 09/2011?

Ela apresenta, em termos práticos, os requisitos para a adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN. Visa facilitar a vida dos gestores para a organização dos processos e documentos necessários para a formalização da adesão, inclusive, modelos de formulários para efetivar a adesão.

A seguir, está apresentada uma linha do tempo sobre os principais marcos legais do DHAA no país<sup>15</sup>.



15. Para consultar os marcos legais do DHAA ver página eletrônica do CONSEA Nacional, disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/view>, acesso feito em 12dez2012.

Existem outros documentos nacionais importantes que respeitam, protegem, promovem e proveem os direitos humanos no país. Veja alguns exemplos:

### **Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>16</sup>**

Em cumprimento às normas internacionais, os Estados (países) devem adotar todas as medidas necessárias para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e para que toda pessoa esteja livre da fome.

Atendendo à recomendação da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que orienta que cada Estado considere a oportunidade da elaboração de um plano de ação nacional que identifique os passos por meio dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos Direitos Humanos (Parte II, parágrafo 71), em 2009, o Brasil elaborou o seu terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>17</sup>. O Eixo Orientador III define como um dos objetivos estratégicos o acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes.

### **Declaração pelo Direito Humano à Alimentação Adequada aprovada na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN)<sup>18</sup>**

A IV CNSAN aconteceu em novembro de 2011, em Salvador (BA) sob o lema: “Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos”. A Conferência “debateu e deliberou sobre proposições voltadas para proteger, promover, respeitar e prover o direito humano à alimentação adequada e saudável no Brasil e no mundo, direito fundamental e universal previsto na Constituição brasileira”, ocasião em que também foi lançado o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012-2015. Como fruto dessa mobilização, destaca-se a construção da Declaração pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, documento político elaborado durante a realização da 4ª CNSAN, que reconhece um avanço significativo na mobilização social pela soberania e a segurança alimentar.

## **Módulo 5**

## **aula 3**

### **A LOSAN<sup>19</sup>**

Conforme já estudamos, a LOSAN é fruto do encontro de interesses da sociedade civil brasileira com a decisão política para o combate à fome e à miséria e pela defesa da segurança alimentar e nutricional.

Analisando-se a linha do tempo das Conferências Nacionais de SAN já realizadas e seus respectivos temas, fica evidente como a participação social foi decisiva no processo de formulação e aprovação da LOSAN.

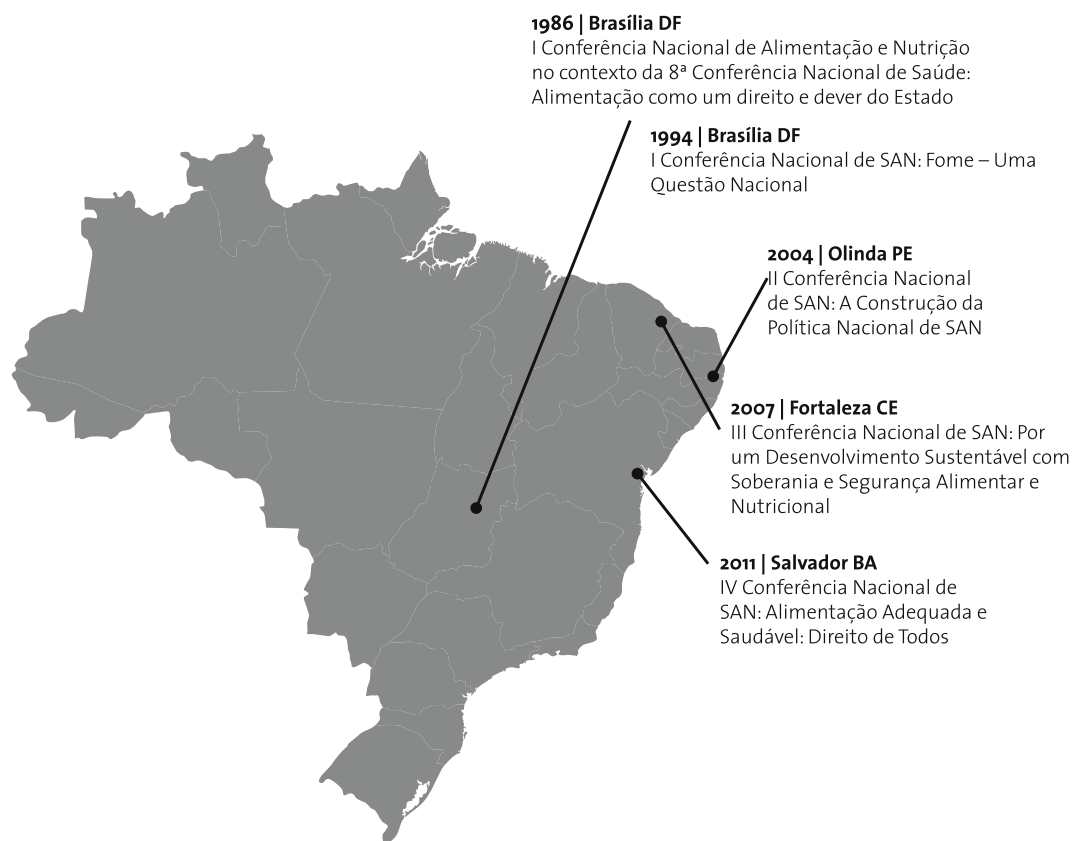
16. Sugestão de leitura: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>

17. Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto n. 7.177, de 12 de maio de 2010. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>. Acesso em 6 nov. 2012.

18. Sugestão de leitura: <http://www4.planalto.gov.br/consea/consea/noticias/declaracao-politica-de-san>

19. Sugestão de leitura: LOSAN [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm).

## Conferências Nacionais de SAN: de 1994 a 2011



A principal proposta da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda (PE), foi a recomendação de criação de uma lei nacional de segurança alimentar e nutricional, que veio a ser materializada em 2006 com a aprovação da Lei n. 11.346 – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

A LOSAN deve ser considerada uma conquista da sociedade brasileira e a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial para a segurança alimentar e nutricional, sob a ótica dos direitos humanos. O fato de ter como objetivo principal a garantia do direito humano à alimentação adequada faz com que represente um enorme passo para vencermos a fome, a desnutrição, a pobreza e outras tantas mazelas que ainda envergonham a sociedade brasileira.

### Qual é o objetivo da LOSAN?

A resposta está no caput da lei: “Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências”.



## Quais são os avanços apresentados pela LOSAN?

O conceito brasileiro de “segurança alimentar e nutricional”

A partir dos debates da II Conferência Nacional de SAN, foi pactuado um conceito nacional para a segurança alimentar e nutricional que foi ratificado pela LOSAN, o qual já foi estudado na Unidade I, mas, devido à sua importância, vamos revisá-lo nesta aula. Importante observar que esse conceito expressa a visão dos brasileiros sobre esse campo, ou seja, uma visão ampla que contempla as dimensões “alimentar e nutricional” e a abordagem intersetorial<sup>20</sup>, sob a ótica dos direitos humanos<sup>21</sup>.

### Conceito de segurança alimentar e nutricional ratificado pela LOSAN

“Art. 3º – A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

## Os princípios orientadores

A LOSAN tem dois princípios importantes que a orientam:

- O direito humano à alimentação adequada;
- A soberania alimentar.

### 1º princípio: O direito humano à alimentação adequada

A LOSAN ratifica a alimentação adequada como um direito humano, legalmente estabelecido, por lei federal. Embora já tenhamos aprendido que não existe “hierarquia” entre os direitos humanos, ou seja, um direito humano não é mais importante que o outro, uma vez que, os

20. Abordagem que considera desde a produção agrícola, abastecimento, direito à terra e à água, acesso à biodiversidade até os campos das políticas de saúde, educação, assistência social e moradia, entre outras.

21. O acesso à alimentação é um direito humano, assim como o direito a outras necessidades do ser humano.

“direitos humanos não universais, interdependentes e inter-relacionados”<sup>22</sup>, a alimentação adequada é condição indispensável para a realização de todos os outros direitos. E se o maior “bem jurídico” da pessoa humana é a VIDA, podemos concluir que o direito à alimentação é o direito mais elementar do ser humano, pois ninguém sobrevive sem alimentação adequada. Ademais, sem acesso a uma alimentação adequada, o ser humano tem limitado o seu acesso aos demais direitos, como por exemplo: Como viver sem se alimentar? Como ter saúde sem alimentação adequada? Como estudar sem se alimentar? Como garantir a “dignidade de pessoa humana” sem alimentação adequada?

Nesse sentido, entende-se que uma dos grandes avanços da LOSAN foi o de fortalecer a compreensão da alimentação como um direito, garantido por lei que emana obrigações ao Estado brasileiro, com definição de responsabilidades a todos os entes federados, à sociedade civil e ao setor privado, com ou sem fins lucrativos.

### **O direito humano à alimentação como princípio**

“Art. 2º – A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.”

### **2º princípio: A soberania alimentar**

Cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito humano à alimentação adequada a toda a população, respeitando-se as múltiplas características culturais e territoriais dos povos. A LOSAN considera este princípio na sua formulação.

### **A soberania alimentar como princípio**

“Art. 5º – A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.”

### **A criação do sistema público (SISAN)**

Um dos aspectos mais inovadores da LOSAN é sem dúvida a criação do sistema público de segurança alimentar e nutricional, o SISAN, que tem como objetivo organizar as ações públicas e a articulação do poder público com a sociedade civil para a gestão das políticas de SAN. Assim como ocorreu em outras políticas públicas (saúde, educação, desenvolvimento social, etc), a institucionalidade dada ao SISAN permite, acima de tudo, a estabilidade e a continuidade das ações e programas de SAN. Permite também que todos os entes federados, sociedade civil e instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional passem a trabalhar a partir dos mesmos princípios e diretrizes.

22. Declaração e Programa de Ação de Viena, documento elaborado por ocasião da realização da Conferência Mundial de Direitos Humanos em Viena, na Áustria, em 1993.

## O que diz a lei?

### **O Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

“Art. 7º – A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.”

## **A determinação da elaboração da Política e do Plano Nacional de SAN**

Como já foi estudado na aula 2 do Módulo 5, os papéis da Política e do Plano Nacional de SAN são respectivamente: detalhar os procedimentos da gestão, do financiamento e do monitoramento/avaliação das políticas e programas públicos e definir o planejamento das ações. A LOSAN também avança quando determina que é papel do Sistema, sob responsabilidade da CAISAN, formular e implementar a Política e os Planos de SAN, ouvidas as diretrizes e prioridades estabelecidas pela Conferência Nacional de SAN e pelo CONSEA.

### **INSTÂNCIAS MÁXIMAS DA GESTÃO DO SISAN NA ESFERA FEDERAL**

#### **CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Aprova as diretrizes e prioridades para a Política e o Plano de SAN.

Participantes: 2/3 dos participantes são representantes da sociedade civil e 1/3 do Governo. Todas as 27 unidades federadas são representadas.

#### **CONSEA**

Propõe, considerando deliberações da Conferência, as diretrizes, as prioridades e indica o orçamento necessário à Política e ao Plano de SAN.

Membros: 2/3 dos conselheiros são representantes da sociedade civil e 1/3 do Governo.

#### **CAISAN**

Elabora, a partir das diretrizes emanadas pelo CONSEA, a Política e o Plano de SAN, indicando: diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação.

## **As leis estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional**

Conforme vimos anteriormente, o artigo 7º da LOSAN determina que órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são os responsáveis pela ações que visam a assegurar a realização do DHAA. A LOSAN delega ao CONSEA a atribuição de instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades afetas à SAN nos Estados, Distrito Federal e Municípios que integram o sistema.

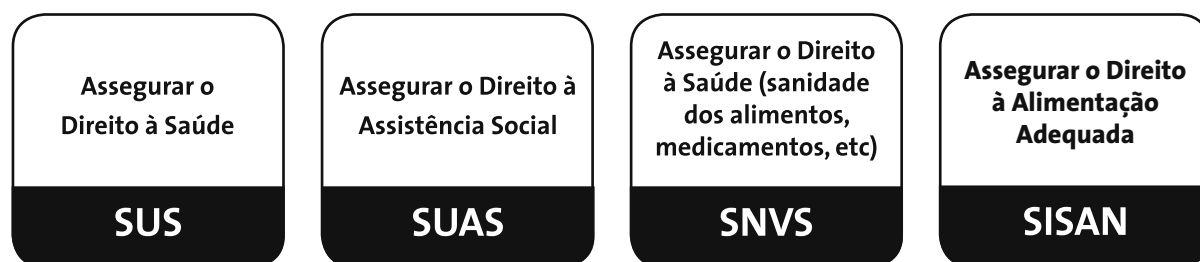
## O SISAN e seus componentes

### O que é o SISAN?

O SISAN é o sistema previsto na LOSAN para que o seu objetivo maior – assegurar o DHAA no país – seja plenamente alcançado. Ele é a instância que reúne todos os atores sociais – governos, sociedade civil e organizações privadas com ou sem fins lucrativos – para a implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Um sistema público pressupõe o agrupamento de órgãos e instâncias como partes integrantes de um todo, articulados entre si e coordenados de modo que funcionem em uma estrutura organizada, em busca de um objetivo comum. Um sistema deve ser construído a partir de bases filosóficas e princípios coerentes e contar com o amparo legal necessário à sua institucionalidade e funcionamento prático. Nos últimos anos, no contexto do processo de aprimoramento da gestão pública, diversos sistemas nacionais foram construídos, como por exemplo:

- Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei Federal n. 8.080, de 19 de setembro de 1990;
- Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Lei Federal n. 8.742/1993;
- Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) – Lei Federal n. 9.782/1999;
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – Lei Federal n. 11.346/2006.

**Exemplos de sistemas públicos que existem para respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos do povo brasileiro**



Mesmo considerando que alguns desses sistemas ainda não tenham apresentado os resultados desejáveis nas suas áreas de atuação, é incontestável que eles representam progressos enquanto ação do Estado. Suas estruturas organizacionais estão hoje institucionalizadas em um modelo que descentraliza a gestão, em direção aos níveis estaduais e municipais, além de estabelecerem as responsabilidades de cada ente federado e de todos os atores sociais envolvidos. Todos os sistemas citados atuam com instâncias que contemplam conselhos que permitem a participação e o controle social.

### O que é um sistema?

A palavra “sistema” vem do grego e significa “ajustar”, “combinar”, “formar um todo”, “formar um conjunto” de elementos, de órgãos funcionais, componentes, entidades, ou partes inter-relacionadas que interagem no desempenho de uma função de modo a formar um todo organizado e alcançar um objetivo comum.



No caso do SISAN, a integração entre os órgãos, entidades e instâncias que compõem esse sistema deve buscar a convergência<sup>23</sup> e a sinergia<sup>24</sup> de ação para o objetivo maior do Sistema que é assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Através desse sistema, os órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais) e as organizações da sociedade civil devem atuar em conjunto na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações com vistas a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população e a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.



### Objetivos do SISAN

“Art. 10 – O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.”

### Princípios do SISAN

Princípios são valores, fundamentos básicos, o “alicerce” que sustenta e orienta uma norma jurídica. No caso do SISAN, os princípios que o orientam são universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, autonomia e dignidade das pessoas, participação social em todas as etapas da gestão das políticas públicas e transparência.

Princípios configuram-se nas bases ideológicas de um sistema, os quais proveem sua sustentabilidade política, social e temporal. Tais princípios devem contemplar os interesses da sociedade, de modo a facilitar a sua implementação e adesão social. Entretanto, sabemos que, para a plena realização do DHAA no Brasil, alguns interesses hegemônicos poderão ser contrariados. Não há consenso possível, por exemplo, quando nos deparamos com as violações do DHAA.

As violações do DHAA ainda existentes no país decorrem, essencialmente, da falta de acesso à terra para a produção de alimentos ou à falta de emprego ou renda para a aquisição de alimentos. O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de alimentos. É inaceitável, mas ainda é expressivo o número de brasileiros que referem insegurança alimentar e nutricional, em seus domicílios.

23. Disposição de ações ou interesses que se dirigem para o mesmo objetivo.

24. Sinergia é a cooperação, a soma de esforços para alcançar determinado objetivo. Todas as transformações ocorridas em determinado órgão refletem nos demais.

Dessa forma, os princípios do SISAN precisam ser divulgados e apreendidos por todos que atuam na área, como uma estratégia para assegurar que as políticas de SAN promovam o DHAA e atendam aqueles que realmente têm o seu DHAA violado. Esses princípios, uma vez consolidados, deverão nortear a formulação e implementação de qualquer política e ação de combate à fome e de promoção da SAN de forma a garantir que o Estado cumpra com sua obrigação de garantir esse direito, acima de quaisquer ingerências político-partidárias e/ou conjunturais.

## **Princípios do SISAN**

### **Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação**

A universalidade pressupõe que o SISAN deve atender a todos, sem distinções ou restrições de qualquer natureza. Ou seja, as políticas e ações de SAN devem ser universais e devem garantir o acesso de todos os segmentos da sociedade a essas políticas e ações, sem qualquer espécie de discriminação. Para tanto, é necessária a participação de todos os segmentos da sociedade na formulação, implementação e monitoramento das políticas, de forma que elas não sejam discriminatórias, restritivas ou mesmo violadoras.

### **Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas**

O DHAA é indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana e indispensável para a realização de outros direitos humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais orientadas para a erradicação da pobreza e, conseqüentemente, preservação da autonomia tanto do ser humano quanto das políticas nacionais que garantam esse direito. Isso significa dizer que todo ser humano tem o direito de estar livre da fome, o direito à alimentação adequada, conforme sua cultura e seus hábitos alimentares, para ter sua dignidade humana garantida e sua autonomia preservada, devendo o SISAN orientar-se segundo esses princípios para a garantia da promoção do DHAA.

### **Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo**

A participação social é condição essencial para se efetivar o pleno funcionamento do SISAN, além de ser um dos meios para se efetivar a democracia. A participação ativa dos movimentos sociais, das entidades da sociedade civil e das pessoas que militam na área de SAN na formulação e implementação das políticas públicas, bem como no monitoramento da realização e da violação do DHAA, é fundamental para a efetiva garantia desse direito. Todos os canais formais de participação social devem ser ocupados, como, por exemplo, a participação nas conferências locais, estaduais e nacionais de SAN, nos conselhos das políticas públicas, nos CONSEAs de todos os níveis, entre outros espaços da participação social.

### **Transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão**

O SISAN atua junto aos gestores públicos de todos os níveis e setores de modo a conferir às políticas públicas a transparência necessária ao controle social. O SISAN garante que as políticas públicas de SAN sejam elaboradas e reavaliadas na ótica do DHAA de modo a conferir que as mesmas garantam o apoderamento dos titulares de direito, a responsabilização dos portadores

de obrigação, capacitação dos gestores públicos em DHAA. Todas as informações sobre serviços, direitos, formas de acesso aos direitos, mecanismos de exigibilidade, avaliação e monitoramento devem ser publicizados (transparência) e de fácil acesso aos titulares de direitos, de modo a facilitar o controle social. Participar da gestão das políticas públicas e dos programas de SAN é uma das formas de contribuir com sua legitimidade e transparência. Ademais, a participação popular aumenta o grau de consciência política, facilita a cobrança pelo cumprimento das obrigações do governo e das denúncias de violações do DHAA.

## Diretrizes do SISAN

Diretrizes são um conjunto de orientações e instruções para se conseguir alcançar determinado objetivo. Nesse sentido, o SISAN, para alcançar o objetivo de formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, segue um conjunto de orientações e instruções como por exemplo: a promoção da intersetorialidade, a descentralização da ações e o monitoramento da situação alimentar e nutricional, entre outras.

### O que diz a lei?

“Art. 9º – O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

- I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V – articulação entre orçamento e gestão; e
- VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.”

## Coordenação do SISAN

O SISAN conta com dois mecanismos de coordenação: a CAISAN, instância governamental responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial das políticas de segurança alimentar e nutricional na esfera federal, e o CONSEA, representando o espaço de participação e controle social das políticas públicas.

## Orçamento do SISAN

Com a aprovação da LOSAN, é fundamental que o Estado garanta o orçamento para os programas de SAN e que promova a realização progressiva do DHAA, de maneira tão rápida quanto possível. Os programas e ações estratégicas consideradas de alta relevância social e econômica devem constituir o “Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional” e como tais devem ser protegidos contra cortes e contingenciamentos. O Estado deve ser capaz de demonstrar que tem aplicado nos seus orçamentos o máximo de recursos disponíveis para a promoção do DHAA, o combate à fome e à eliminação da pobreza.

Um sistema tem, necessariamente, caráter dinâmico. Assim, o planejamento das ações deve refletir nos Planos Plurianuais (PPA) a necessidade de ampliação de recursos de determinada ação, ou o redirecionamento de programas, bem como as novas demandas. Espera-se que a perspectiva da intersetorialidade e a articulação das ações e dos programas dos diferentes setores sejam reforçadas pela peças de planejamento e orçamento dos governos.

### **O monitoramento e a exigibilidade da realização do DHAA, no contexto do SISAN**

O monitoramento da realização e da promoção do DHAA deve ser entendido como uma atividade continuada e integrada ao SISAN, de modo a indicar os progressos feitos na realização desse direito. Para tanto, o SISAN deverá adotar um sistema de monitoramento que expresse ampla e criteriosa análise da situação da SAN no país pautada pelas óticas do DHAA e da soberania alimentar.

Os princípios orientadores do sistema de monitoramento, conforme deliberação do CONSEA, são:

- Realização progressiva do DHAA;
- Foco nas populações vulneráveis e na não discriminação;
- Transparência e acesso irrestrito aos dados e métodos adotados;
- Enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos;
- Ampla participação social;
- Não regressão dos resultados positivos obtidos;
- Responsabilização dos setores que integram o SISAN.

O sistema de monitoramento do SISAN deverá garantir e fortalecer mecanismos de exigibilidade no processo de implementação das políticas públicas, com destaque para a Comissão Permanente de DHAA do CONSEA e a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), inclusive criando comissões similares em âmbito estadual/distrital.

Para garantir a eficácia da LOSAN e do SISAN, é imperativo fortalecer as instâncias de exigibilidade do DHAA que já existem hoje<sup>25</sup>, além de criar mecanismos de exigibilidade que se fizerem necessários.

Estratégias de monitoramento e de exigibilidade deveriam integrar regimentalmente o SISAN, servindo de instrumento de avaliação continuada da evolução dos indicadores de SAN, da realização progressiva do DHAA, das políticas públicas e do próprio desempenho do SISAN.

### **Adesão ao SISAN**

A publicação do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015, seguido da Resolução n. 9 da CAISAN, permitiu desencadear o processo de regulamentação da adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN.

---

25. A Comissão Permanente de DHAA do CONSEA tem um papel fundamental para subsidiar ações de exigibilidade que visem à adequação de políticas e programas públicos aos princípios de direitos humanos, devendo, portanto, ser fortalecida no âmbito do CONSEA para cumprir, efetivamente, esse papel. Por sua vez, a Comissão Especial de Monitoramento é o único mecanismo existente para tratar de violações do DHAA no Brasil, devendo ser fortalecida, no âmbito do CDDPH, com pessoal, recursos e infraestrutura.

Conhecer o passo a passo para a adesão ao sistema será matéria do Módulo 7, que trata da gestão do SISAN.

## Componentes do SISAN

A LOSAN define como integrantes do SISAN:

1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
2. O CONSEA Nacional;
3. A CAISAN;
4. Os governos: órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios;
5. As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que atuem em SAN e desejem integrar o Sistema.



1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar: instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN. É precedida de conferências estaduais, distrital, municipais e, em alguns casos, regionais e territoriais, em que são escolhidos os delegados para o encontro nacional. A lei prevê, ainda, que a Conferência Nacional avalie o SISAN.

2. CONSEA: é a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas a SAN e órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República.

### Composição do CONSEA

De acordo com o art. 11, § 2º, da LOSAN, o CONSEA será formado por representantes da sociedade civil e do governo designados pelo Presidente da República, seguindo os critérios:

I – Um terço de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – Dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

III – Observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º – O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º – A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

## O que diz o Decreto n. 6.272/2007 sobre a composição do CONSEA

Art. 3º – O CONSEA será composto por cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, conforme disposto no art. 11 da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006.

3. CAISAN: integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Sua missão é articular e integrar ações e programas de governo a partir das proposições emanadas do CONSEA, de acordo com as diretrizes que surgem das conferências de SAN. Atualmente integram a CAISAN todos os 19 ministérios que participam do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

## O que diz o Decreto n. 6.273/2007

Art. 1º – Fica criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetas à área de segurança alimentar e nutricional.

4. Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

5. Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Essa estrutura no âmbito federal deve ser replicada com instituições congêneres nos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que se possa articular nacionalmente o sistema, permitindo a instituição das instâncias de pactuação Fóruns Bipartites (Estados com seus municípios) e o Fórum Tripartite (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), na perspectiva de formulação, execução, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

### **Os desafios à sua construção**

O grande desafio estabelecido na LOSAN é a intersetorialidade, que requer o diálogo entre todos os setores do governo e da sociedade civil para a superação das questões institucionais, orçamentárias e legais necessárias a assegurar o DHAA.

Considerando as diferentes dimensões da segurança alimentar e nutricional, as iniciativas e políticas para sua garantia devem conter ações que contemplem tanto seu componente alimentar (disponibilidade, produção comercialização e acesso aos alimentos) como nutricional (relacionado às práticas alimentares e utilização biológica do alimento). Para tanto, é necessária a mobilização e a articulação entre os diferentes setores da sociedade (agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho, etc.). A intersetorialidade é uma característica central à segurança alimentar e nutricional e significa dizer não apenas que cada setor deve trabalhar para promovê-la, mas que eles devem trabalhar juntos por esse objetivo, de maneira interligada e articulada e assim potencializar suas ações. Além disso, é importante que algumas políticas estratégicas sejam construídas e geridas por vários setores.

O Brasil optou pela criação de um sistema nacional como estratégia para assegurar que sua população esteja livre da fome e possa usufruir de alimentação adequada, com segurança e soberania alimentar. Nesse sentido, outro desafio que se coloca é a conquista da governabilidade necessária para coordenar e pautar as agendas de todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os demais sistemas nacionais setoriais, a sociedade civil e as pessoas e entidades que atuam em SAN para que em conjunto trabalhem para a realização progressiva do DHAA.

Construir o SISAN e conferir-lhe efetividade é uma missão política que requer articulação em todas as direções, com esforços transversais e verticais, nos planos políticos e institucionais, com a participação ativa e informada da sociedade civil. Implica, fundamentalmente, a prática da intersetorialidade e da interinstitucionalidade entre todos os setores envolvidos, contando com a participação da sociedade civil no cumprimento de seu papel de vigilância e denunciadora das inaceitáveis violações do DHAA, ainda muito presentes no país.

## Módulo 5

## aula 5

### O que é a Política, o Plano e o SISAN e suas inter-relações

O Decreto n. 7.272, que regulamenta a LOSAN, também institui a PNSAN e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN). Observem que agora aparecem dois elementos: a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de SAN (PLANSAN) e o objetivo desta aula é compreender como esses instrumentos se inter-relacionam para fazer valer a lei que garante a alimentação a todas as pessoas que vivem em território nacional.



#### A Política Nacional de SAN (PNSAN)<sup>26</sup>

O que diz a lei sobre os objetivos da PNSAN?

“Art. 4º – Constituem objetivos específicos da PNSAN:

I – identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;

II – articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provêem o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;

III – promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e

IV – incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.”

26. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm).

O que diz a lei?

### **Da gestão da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Decreto n. 7.272, art. 6º – “A PNSAN será implementada pelos órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN, elencadas no art. 11 da Lei n. 11.346, de 2006, de acordo com suas respectivas competências.”

### **Quais são as diretrizes da PNSAN?**

O art. 3º do Decreto n. 7.272/2010 estabelece as seguintes diretrizes da PNSAN como orientadoras do Plano Nacional de SAN (PLANSAN):

#### **Diretrizes do Plano e da Política Nacional de SAN**

I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional;

II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada;

IV – promoção, universalização e coordenação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o Art. 3º, inciso I, do Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional;

VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n. 11.346, de 2006;

VIII – monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.”

### **O que é o PLANSAN**

O que diz a lei?

#### **Da participação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:**

“Art. 18 – A PNSAN será implementada por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.”



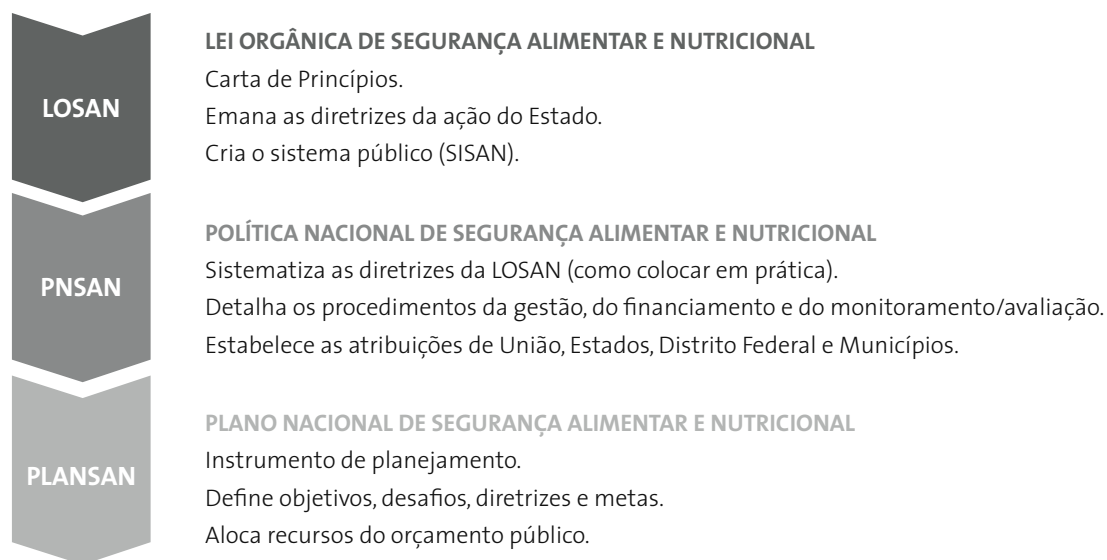
O PLANSAN é o principal instrumento de planejamento da ação pública no campo da SAN. O primeiro plano tem o período de vigência 2012-2015, o próximo módulo será inteiramente dedicado ao conhecimento deste instrumento.

É importante ressaltar que os entes federados que aderirem ao SISAN deverão elaborar seus planos, nas respectivas esferas de governo, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais e em sintonia com as diretrizes nacionais.

“Art. 20 – Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao SISAN, deverão elaborar planos nas respectivas esferas de governo, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e com base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.”

### Qual é a diferença entre LOSAN, PNSAN e PLANSAN?

Já sabemos que a LOSAN é uma lei orgânica que disciplina a forma de organização da ação do Estado no campo da segurança alimentar e nutricional com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Ela é a carta dos princípios que a nação deve seguir no campo da SAN. A LOSAN recomendou a elaboração de uma Política e de um Plano Nacional de SAN. A PNSAN é a expressão mais prática e operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. De sua parte, o PLANSAN é a peça do planejamento da ação do Estado que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga também com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos.

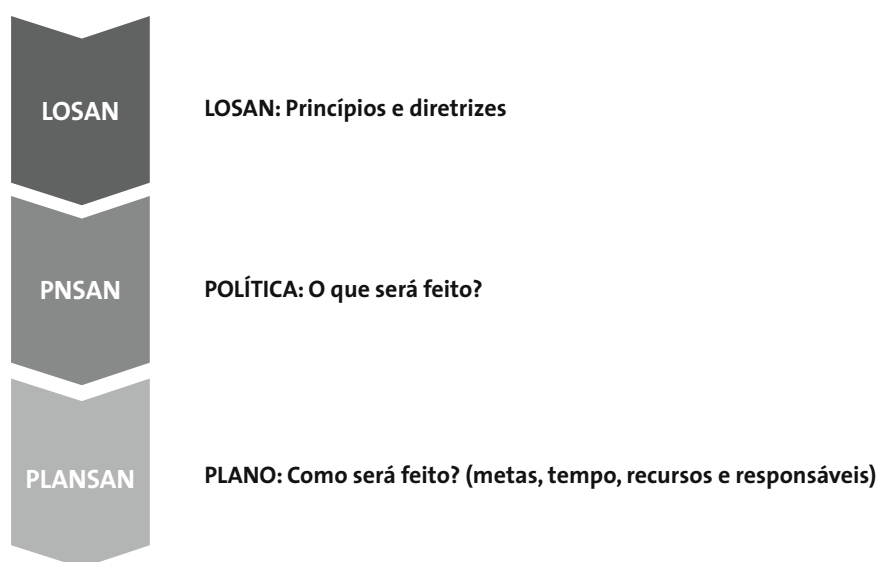


### Como se dá a inter-relação entre a Política, o Plano SAN e o Sistema (SISAN)

O Sistema, a Política e o Plano são como peças de uma mesma engrenagem que juntos procuram dar sentido real aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN, no que se refere à realização do direito humano à alimentação adequada. O sistema é o elemento abstrato da composição, uma vez que ele se materializa apenas na articulação entre os setores, na organização de suas instâncias, na relação interfederativa entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal.

O sistema se torna mais concreto quando se consideram as políticas públicas de SAN como elementos basilares de sua estrutura, que vem a ser o aspecto mais relevante, pois trata da ação pública chegando, de fato, até a comunidade, saindo dos gabinetes da burocracia estatal para mudar a vida dos titulares de direito. Considerando a complexidade e a diversidade das políticas públicas de SAN, fica evidente o quão importante é a abordagem sistêmica, uma vez que ela permite maior racionalidade, visão integrada e intersetorial dos problemas da população, economicidade na medida em que evita a superposição de programas e facilita a convergência das ações do diferentes setores, entre outros aspectos positivos.

A Política e o Plano são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações, quem são os atores sociais (titulares de direito das políticas), em que tempo será feito, com que recursos humanos, materiais e financeiros.



## Resumo

Você concluiu o Módulo 5 deste Curso. Nesta etapa você aprendeu que:

- Nos tempos atuais, entendemos “política” como a arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados que se aplica tanto aos assuntos internos (política interna) quanto aos negócios externos (política externa). Nos regimes democráticos, a política é a atividade de todos os cidadãos que se ocupam dos assuntos públicos com seu voto, sua participação em partidos políticos ou com sua militância social.
- Política pública é o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, nas escalas federal, estadual e municipal, com vistas ao atendimento à população como um todo ou a determinados setores da sociedade civil. Elas podem ser desenvolvidas diretamente pelos órgãos públicos ou em parcerias com organizações não governamentais e com a iniciativa privada.
- As políticas públicas apresentam diretrizes e princípios que orientam a ação do poder público. Elas estabelecem objetivos, estratégias de atuação, regras, procedimentos e alocação de recursos do orçamento público para o cumprimento de seus propósitos.
- A Política Pública de SAN é o desfecho de uma série de acontecimentos e articulações sociais que teve início há muito anos. Ela foi forjada a partir de uma agenda social, que cresceu, rompeu barreiras, mobilizou a sociedade civil e sensibilizou o governo, que, por sua vez, encontrou as condições para a decisão política de incorporar a proposta na agenda do seu Plano de Governo. Tudo isso resultou na formulação de uma política pública de segurança alimentar e nutricional (LOSAN), que determina a criação de um sistema (SISAN), uma política nacional (PNSAN) e o plano de SAN (PLANSAN).
- Revisando o marco regulatório do DHAA no Brasil: Emenda Constitucional n. 64; Lei n. 11.346/2006 – LOSAN; Decreto n. 6.272/2007; Decreto n. 6.273/2007; Decreto n. 7.272/2010; Resolução n. 09/CAISAN, de 13 de dezembro de 2011.
- A legislação brasileira relacionada ao campo da SAN e do DHAA é fruto da mobilização e de intenso debate com os diversos setores da sociedade que acreditaram – e acreditam – que sociedade civil e governo, juntos, podem negociar e construir novas regras sociais e legais para promover a realização progressiva do DHAA no Brasil.
- A LOSAN é o resultado do encontro de interesses da sociedade civil brasileira com a decisão política para o combate à fome e à miséria e pela defesa da segurança alimentar e nutricional. Deve ser considerada uma conquista da sociedade brasileira e a consagração de uma concepção abrangente e intersetorial para a segurança alimentar e nutricional, sob a ótica dos direitos humanos. O fato de ter como objetivo principal a garantia do direito humano à alimentação adequada faz com que represente um enorme passo para vencermos a fome, a desnutrição, a pobreza e outras tantas mazelas que ainda envergonham a sociedade brasileira.
- Um dos aspectos mais inovadores da LOSAN é sem dúvida a criação do sistema público de segurança alimentar e nutricional, o SISAN, que tem como objetivo organizar as ações públicas e a articulação do poder público com a sociedade civil para a gestão das políticas de SAN.

- O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do país.
- O SISAN está formalmente instituído pela LOSAN, que dedica todo o capítulo II para a sua normalização. O artigo 7º prevê que o DHAA será alcançado pela ação integrada e coordenada pelos seguintes entes:
  1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
  2. O CONSEA Nacional;
  3. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN);
  4. Os Governos: órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios;
  5. As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que atuem em SAN e desejem integrar o sistema e manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios e princípios e diretrizes do Sisan.
- O Decreto que regulamenta a LOSAN também institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), definindo seus objetivos, diretrizes, procedimentos para gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação. O mesmo decreto estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN).
- A LOSAN é a carta dos princípios que a nação deve seguir no campo da SAN. Ela recomenda a elaboração de uma Política e de um Plano Nacional de SAN. A PNSAN é a expressão mais prática e operacional das diretrizes emanadas pela LOSAN, uma vez que apresenta os procedimentos para sua gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação da ação do Estado. De sua parte, o PLANSAN é a peça do planejamento da ação do Estado que contém programas e ações a serem implementadas, bem como as metas quantificadas e o tempo necessário para sua realização. O Plano dialoga ainda com o orçamento público, pois nele está definido o quanto e como se pretende aplicar os recursos.
- A Política e o Plano são elementos que tornam realidade a ação organizada do sistema: permitem a compreensão mais exata do que será feito, como será feito, quem são os atores públicos responsáveis e quais são as suas obrigações, quem são os atores sociais (titulares de direito das políticas), em que tempo será feito e com que recursos humanos, materiais e financeiros.

## Módulo 5 - Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. **Cadernos SISAN: estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – SISAN. Brasília: SE/CAISAN, n. 1, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/livro\\_plano\\_nacional\\_caisan\\_final.pdf/view](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/livro_plano_nacional_caisan_final.pdf/view). Acesso em: 8 nov. 2012.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1993, Viena. Declaração e Programa de Ação de Viena Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 4, 2001, Salvador. Declaração pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/carta-politica-da-4a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/principios-e-diretrizes-de-uma-politica-de-san>. Acesso em: 12 nov. 2012.

FERRAREZI, E.; SARAIVA E. (Org.) **Políticas públicas**: coletânea, vol. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=856](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856) Acesso em: 12 nov. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Assistência Social e Segurança Alimentar**. In: \_\_\_\_\_. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2007, p. 55-77. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps14\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps14_completo.pdf). Acesso em: 12 nov. 2012.

# Módulo 6

## O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO SISAN<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Conhecer as determinações legais que dão base para o Plano Nacional de SAN;
- Conhecer a experiência da CAISAN e do CONSEA de elaboração participativa do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Conhecer o diagnóstico da situação nacional de SAN e os desafios apontados no I PLANSAN;
- Conhecer as Diretrizes e os Objetivos Estratégicos do I PLANSAN;
- Avaliar criticamente o I PLANSAN, a partir das proposições da 4<sup>a</sup> Conferência Nacional de SAN;
- Apropriar-se de orientações metodológicas que podem apoiar o processo de elaboração de planos de SAN nas esferas estaduais e municipais.

---

1. As aulas deste módulo tem como autoras Mariana Santarelli e Marília Mendonça Leão

## A experiência de elaboração do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) é o principal instrumento de planejamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). De acordo com determinações do Decreto n. 7.272, os planos nacionais devem ser construídos intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a cada quatro anos, com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA, considerando ainda as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

O primeiro Plano Nacional de SAN<sup>2</sup>, referente ao período de 2012 a 2015, consolida programas e ações nacionais relacionados às diretrizes da PNSAN, explicitando as responsabilidades dos órgãos e entidades da União. Está organizado a partir de uma lógica que busca a superação de grandes desafios para a promoção da SAN, por meio de iniciativas que atendem metas prioritárias, para o alcance de objetivos estratégicos.

Pela primeira vez, desde o lançamento da estratégia Fome Zero, o governo federal apresenta um plano, construído intersetorialmente e com a participação da sociedade, elaborado a partir de determinações da LOSAN e do Decreto n. 7.272. A maior parte dos programas e ações constantes neste primeiro plano não são novidades, são iniciativas como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que já se encontram em plena execução, mas que, a partir do Plano, passam a compor uma estratégia comum, com metas claramente definidas. É através do Plano que passamos a conhecer a estratégia do governo federal para assegurar o DHAA, que podemos monitorar resultados de forma a permitir a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e o constante aperfeiçoamento da PNSAN.

Nesta primeira aula, teremos a oportunidade de conhecer um pouco da experiência de elaboração do primeiro plano, especialmente no que se refere à sua estrutura e metodologia de elaboração. Nas próximas aulas, abordaremos seus conteúdos. É importante lembrar que um dos principais passos para a devida estruturação do SISAN em todo o território nacional é a elaboração dos planos estaduais e municipais de SAN. A aula 5 será inteiramente dedicada à orientação para a construção desses instrumentos nas demais esferas de governo, que têm autonomia para construí-los à sua maneira, mas que muito podem aprender com a experiência nacional.

### Premissas para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

De acordo com o Decreto n. 7.272, no que se refere ao Plano Nacional de SAN, à CAISAN, cabe:

- Elaborar a cada quatro anos o Plano Nacional de SAN;
- Promover a interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do governo federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do PLANSAN;
- Apresentar relatórios e informações ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do PLANSAN.

2. Sugestão de leitura: O I PLANSAN pode ser acessado em [http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/LIVRO\\_PLANO\\_NACIONAL\\_CAISAN\\_FINAL.pdf](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_FINAL.pdf).

Ao CONSEA, cabe:

- Estabelecer prioridades, que devem ser encaminhadas à CAISAN antes da elaboração do Plano;
- Apreciar e acompanhar a elaboração do PLANSAN e manifestar-se sobre o seu conteúdo final;
- Avaliar a sua implementação e proposição de alterações visando ao seu aprimoramento.

Algumas das premissas pactuadas entre CAISAN e CONSEA, também institucionalizadas no Decreto n. 7.272, determinam que os planos nacionais de SAN devem:

- I - Conter análise da situação nacional de segurança alimentar e nutricional;
- II - Ser quadrienal e ter vigência correspondente ao plano plurianual;
- III - Consolidar os programas e ações relacionados às diretrizes designadas no art. 3º e indicar as prioridades, metas e requisitos orçamentários para a sua execução;
- IV - Explicitar as responsabilidades dos órgãos e entidades da União integrantes do SISAN e os mecanismos de integração e coordenação daquele Sistema com os sistemas setoriais de políticas públicas;
- V - Incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e nutricional, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e a equidade de gênero;
- VI - Definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação;
- VII - Ser revisados a cada dois anos, com base nas orientações da CAISAN, nas propostas do CONSEA e no monitoramento da sua execução.

Em suas disposições transitórias, o decreto estabelece o prazo de 12 meses, a partir de sua publicação, para a elaboração do primeiro plano, tarefa que começou em abril de 2011 e culminou com a aprovação do I PLANSAN, pelo Pleno Ministerial da CAISAN, em agosto de 2011.

### **Estrutura do I Plano Nacional de SAN**

A elaboração do Plano foi precedida por etapas e acordos pactuados em instrumentos legais, que asseguram sustentabilidade, transparência e legitimidade a esse processo. O próprio Decreto n. 7.272, ao dedicar um capítulo inteiro ao planejamento da PNSAN, já começa a definir as principais premissas que orientam o processo de construção coletiva e que vão dar forma aos conteúdos.

#### **Estrutura do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Apresentação

Capítulo 1: Contextualização

Capítulo 2: Desafios do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Capítulo 3: Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Capítulo 4: Diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Capítulo 5: Monitoramento e Avaliação

Anexos



## Contextualização

O Plano é iniciado a partir da análise da situação nacional de segurança alimentar e nutricional, um diagnóstico capaz de descrever a conjuntura na qual o Plano se circunscreve, a partir de estudos e indicadores, e de determinadas dimensões de análise que são também base para o Sistema de Monitoramento e Avaliação da PNSAN. São elas:

- Produção de Alimentos;
- Disponibilidade de Alimentos;
- Renda e condições de vida;
- Acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água;
- Saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados;
- Educação;
- Programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

O capítulo de contextualização aborda questões tais como a evolução dos principais indicadores e políticas públicas, principais resultados dos programas e ações federais e as principais ameaças à garantia do direito humano à alimentação adequada. Alguns elementos do capítulo de contextualização serão estudados na próxima aula. Aprofundaremos nossos conhecimentos sobre as dimensões de análise e a adequação dos indicadores de SAN para as demais esferas de governo na aula 5, quando discutiremos orientações para a elaboração de planos estaduais e municipais.

## Desafios

No capítulo de desafios, são explicitadas as agendas públicas centrais da Segurança Alimentar e Nutricional, buscando definir as grandes prioridades a serem acompanhadas mais sistematicamente no período de vigência do Plano. Tais desafios assumem o caráter mais “utópico” do Plano e vão dialogar com o conjunto de objetivos e metas definidos no capítulo que tratará das diretrizes.

Foram definidos dez grandes desafios, fortemente influenciados pelas proposições da III Conferência Nacional de SAN e Exposições de Motivos do CONSEA. Dialogam também com prioridades definidas em outros instrumentos de planejamento nacional, como o Brasil sem Miséria e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), entre outros.

## Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Este capítulo é inteiramente dedicado ao planejamento do governo federal no que se refere ao desafio de implantação do SISAN em todo o território nacional. Apresenta uma breve contextualização acerca do estágio de implantação do Sistema, objetivos e metas prioritárias. Alguns desses conteúdos serão também abordados no próximo módulo.

## Diretrizes

As oito diretrizes designadas no artigo 3º do Decreto n. 7.272/2010 são fruto de uma longa trajetória de debates, que tomaram forma especialmente nas conferências de segurança alimentar e nutricional, sendo finalmente institucionalizadas por meio de decreto. Considerando a legitimidade do processo, essas diretrizes foram adotadas enquanto eixos organizadores do Plano.

As oito diretrizes da PNSAN são:

1. Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
2. Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
3. Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
4. Promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
5. Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional;
6. Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
7. Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais;
8. Monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Para cada uma das diretrizes, propõe-se a definição de um conjunto de objetivos. Para cada objetivo, um conjunto de:

- Metas prioritárias para 2015;
- Iniciativas;
- Órgão responsável;
- Parceiros;
- Ações orçamentárias correspondentes.

Através das metas e da definição do conjunto de iniciativas a serem implementadas entre os anos de 2012 e 2015, governo federal explicita seu planejamento estratégico e apresenta o conjunto de programas e ações a serem adotados como forma de assegurar o DHAA.

## **Monitoramento e Avaliação**

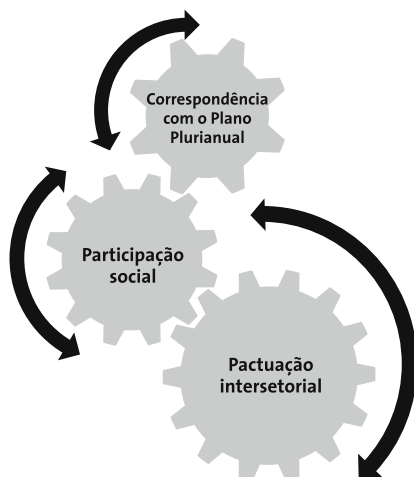
Neste capítulo são, em linhas gerais, definidas as estratégias de monitoramento e avaliação do PLANSAN, que, segundo o Decreto n. 7.272, são responsabilidade do governo federal e devem ser coordenadas pela CAISAN. O decreto determina ainda que o Plano deve ser revisado a cada dois anos, com base nas orientações da CAISAN, nas propostas do CONSEA e no monitoramento da sua execução.

O monitoramento deve ser entendido como o acompanhamento contínuo do desenvolvimento de situações relacionadas à SAN e dos programas e políticas dessa temática. Para tal existem, tanto no âmbito da CAISAN quanto do CONSEA, instâncias e estratégias específicas para assegurar esse monitoramento.

## Metodologia de construção do I Plano Nacional de SAN

### Pressupostos

O Decreto n. 7.272 determina que o Plano Nacional de SAN é “resultado de pactuação intersetorial” e que deve ser construído com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA e a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Diz ainda que o Plano deve ter vigência correspondente ao Plano Plurianual<sup>3</sup> (PPA). Tais aspectos são fundamentais na definição da metodologia a ser adotada, que tem como princípio a construção intersetorial e participativa, necessariamente associada aos objetivos e metas definidos no principal instrumento de planejamento do governo federal, o PPA.



A articulação entre os setores de governo que pretendem elaborar um planejamento de forma integrada pode ocorrer sob, pelo menos, duas modalidades:

**Multissetorial:** cada setor identifica os programas prioritários em seu âmbito de atuação para alcançar um objetivo mais amplo de governo como é a SAN. Esses programas recebem um selo de prioridade que lhes confere uma identidade comum e, em alguns casos, a garantia de recursos e atenção especial dos gestores, incluindo apoio técnico para implementação local. Esse tipo de estratégia promove ganhos setoriais pontuais e uma maior aproximação dos diferentes setores a uma lógica macrossetorial, mas não necessariamente à intersetorialidade.

**Intersetorial:** os diversos setores constroem de forma conjunta e pactuada um projeto integrado destinado a alcançar objetivos mais amplos, como a SAN. Esse planejamento inclui a identificação de determinantes-chave das situações de insegurança alimentar e a formulação de intervenções estratégicas que transcendem as ações setoriais e impactam diferentes dimensões do problema. Conseqüentemente, os recursos são alocados em função dessas prioridades, em um processo que é simultaneamente técnico e político.

A elaboração do I PLANASAN combinou elementos de ambos os enfoques, o que será mais bem compreendido quando descritas as etapas. Em se tratando do primeiro plano e considerando os desafios implícitos na construção intersetorial, o que se percebe é que estamos em uma

3. O PPA é o principal instrumento de planejamento do governo federal. Elaborado a cada quatro anos, o PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. O PPA estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo federal ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

transição entre os modelos. À medida que se fortalecem as instâncias e instrumentos de pactuação no âmbito do SISAN, mais nos aproximamos da perspectiva intersetorial.

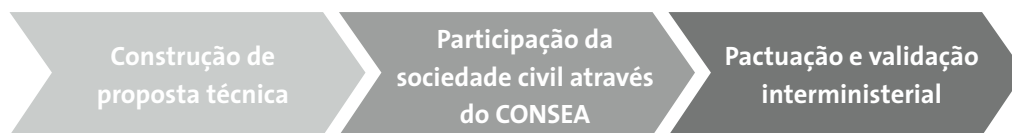
A metodologia adotada teve como importante pressuposto o fato de que o I PLANSAN e o PPA 2012-2015 foram construídos concomitantemente. Buscou-se o diálogo entre os instrumentos de forma que os objetivos, metas e atividades, previstos em ambos os planos, pudessem coincidir. Essa estratégia busca assegurar ao PLANSAN condições para sua efetiva implantação, uma vez que todas as suas iniciativas encontram respaldo no planejamento estratégico e orçamentário da União.

O diálogo foi facilitado à medida que o PPA passou por significativas transformações com o objetivo de assegurar caráter mais estratégico e, entre outros aspectos, melhores condições para o tratamento de questões intersetoriais, o que se apresenta como uma oportunidade para o campo da Segurança Alimentar e Nutricional. O novo modelo de PPA adotado pelo governo federal passa a ser organizado por um conjunto de “Programas Temáticos”, entre eles o Programa Temático Segurança Alimentar e Nutricional, que, apesar de tratado de forma transversal, não pretende abarcar o conjunto de iniciativas identificadas com a agenda da SAN, que são também contempladas nos demais programas temáticos.

O terceiro pressuposto do processo é a participação social, que constituiu etapa fundamental de diálogo entre sociedade civil e governo, o que se deu através do estreito diálogo com o CONSEA, em iniciativas detalhadas mais adiante.

## **Etapas**

A construção do I PLANSAN teve início formal em abril de 2011, quando a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar assumiu o compromisso de sua elaboração e instituiu um Comitê Técnico com essa atribuição. Esse processo será descrito a partir das seguintes etapas:



### **ETAPA 1 – Construção de Proposta Técnica**

A CAISAN, em seu decreto de criação, prevê a possibilidade de formação de Comitês Técnicos (CTs), que se constituem com a finalidade de realizar ações específicas em tempo determinado. O primeiro passo foi a constituição do CT 04, a partir de resolução da CAISAN, que teve como finalidade a elaboração de uma proposta técnica para o I PLANSAN. O comitê, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), contou com a participação de representantes de 14 ministérios e secretarias diretamente ligadas à Presidência da República e dois representantes do CONSEA. O comitê contou com o apoio da Secretaria Executiva da CAISAN e de consultores.

A primeira tarefa do CT foi a aprovação da metodologia, da estrutura do Plano e de um cronograma de atividades.

No que se refere ao capítulo de contextualização do Plano, a primeira etapa foi a pactuação quanto ao conjunto de indicadores que seriam adotados e de questões estratégicas a serem

abordadas. Os diversos órgãos forneceram indicadores, estudos e pesquisas sobre programas. A partir desses elementos foi elaborado o diagnóstico da situação nacional de SAN.

O capítulo dos desafios, por seu caráter estratégico, desde o início de sua elaboração, contou com importantes contribuições do CONSEA e buscou incorporar as questões que, ao longo dos últimos anos, pautaram as discussões e Exposições de Motivos<sup>4</sup> do conselho.

A definição dos objetivos, metas prioritárias e iniciativas, para cada uma das oito diretrizes, foi a etapa mais complexa do processo. A metodologia proposta reflete um processo de pactuação intersetorial, que consiste principalmente na organização do conjunto de metas e iniciativas originalmente propostos a partir dos Programas Temáticos do PPA, em um processo de “vertebração” da Política Nacional de SAN.

O trabalho da comissão consistiu primeiramente em identificar no PPA, em fase final de elaboração, os objetivos estratégicos e metas relacionados às diretrizes da PNSAN. Tratou-se inicialmente de um esforço de sistematização de propostas que já haviam sido construídas pelos diversos órgãos no exercício de planejamento referente ao PPA. O eixo organizador das propostas foram as diretrizes da PNSAN. A segunda etapa consistiu na revisão e aperfeiçoamento dos objetivos e na definição de metas e iniciativas prioritárias, à luz dos desafios identificados e sob a perspectiva intersetorial. O resultado foi a apresentação da estratégia nacional, que corresponde ao conjunto de iniciativas a serem executadas entre os anos de 2012 e 2015, para assegurar o direito humano à alimentação adequada.

## ETAPA 2 – Participação da Sociedade Civil através do CONSEA

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme determinado nos marcos legais da SAN, foi o espaço legítimo e privilegiado de mediação entre sociedade civil e governo, no que diz respeito à construção do PLANSAN. Não podemos esquecer que o CONSEA não é uma instância deliberativa, o que significa que seu papel em relação ao Plano não é de aprovação final, e sim de acompanhamento, apreciação e recomendações. A experiência acumulada pelo CONSEA nos últimos anos, especialmente no monitoramento e controle social das políticas públicas de SAN, foi essencial para aproximar as proposições governamentais das demandas da sociedade. Ao longo de todo o processo, a Mesa Diretiva do CONSEA assumiu papel estratégico de mediação na relação com o governo. As principais estratégias adotadas para assegurar a participação social na construção do Plano foram:

- Participação de dois representantes do CONSEA no Comitê Técnico da CAISAN responsável pela elaboração do Plano;
- Pactuação quanto a estrutura e métodos em reuniões da Mesa Diretiva do CONSEA;
- Incorporação de elementos provenientes das proposições da III Conferência Nacional de SAN e das Exposições de Motivos do CONSEA;
- Apresentação e debate sobre os Desafios do PLANSAN nas comissões permanentes e plenária do CONSEA e acolhimento de recomendações;
- Realização de ampla Oficina Participativa, da qual participaram representantes de sociedade civil e governo, para apresentação e debate sobre os objetivos e metas prioritárias do PLANSAN;
- Apresentação e debate sobre os objetivos estratégicos do PLANSAN nas comissões permanentes e plenária do CONSEA e acolhimento de recomendações.

4. Exposições de Motivos são ofícios dirigidos ao Presidente da República para informá-lo de determinado assunto e propor alguma medida. Em 2011, o CONSEA expediu 12 EMs relativas às diversas políticas do governo federal afetas à segurança alimentar e nutricional em temas como a crise de volatilidade de preço dos alimentos; a atuação da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio); a liberação de Organismos Geneticamente Modificados (OGMs); o novo modelo do PPA e sua relação com a SAN e o Programa Brasil sem Miséria.

As próximas três aulas serão dedicadas ao estudo dos conteúdos do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## MÓDULO 6

## aula 2

# Diagnóstico e Desafios da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil

### Diagnóstico da Situação Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O I PLANSAN apresenta, no primeiro capítulo, elementos necessários para sua contextualização. A análise se utiliza de dados e indicadores que permitem visualizar os vários aspectos das atuais condições de SAN em nosso país, a partir de um olhar que busca perpassar todas as dimensões da SAN. Seguem alguns dos aspectos que merecem ser destacados.

### Produção e disponibilidade de alimentos

Nos últimos 20 anos, a produção agrícola brasileira apresentou crescimento significativo para a grande maioria de seus produtos, principalmente para aqueles provenientes de monocultivos, voltados prioritariamente para a exportação. Entre essas culturas, destacam-se a soja e a cana-de-açúcar, que tiveram, nos últimos 20 anos, incrementos de 188% e 156%, respectivamente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2006). Tal aumento se explica por ganhos de produtividade, mas também, como é o caso da cana-de-açúcar, por expressivas expansões de área. A produção de alimentos voltados prioritariamente para o mercado interno, como o tomate e o feijão, também aumentou, mas em proporções muito menores.

#### ATENÇÃO!

Sob a bandeira do combate à fome e da necessidade de ampliar a produção de alimentos, a partir dos anos 1960 e 1970, foram incisivamente introduzidas tecnologias modernas na agricultura, formando a chamada Revolução Verde, a agricultura baseada em monoculturas, na utilização de fertilizantes químicos, melhoramento de sementes, mecanização e irrigação. Sob esse modelo, as recentes transformações ocorridas no campo são impulsionadas pela expansão da monocultura (inclusive voltada para a produção de agrocombustíveis) e pela alta concentração econômica e tecnológica no mercado de insumos agrícolas que pode levar, em curto período de tempo, a que a produção de alimentos de países inteiros passem a depender de poucas empresas que fornecem a semente, o agrotóxico e ainda controlam o mercado de distribuição. A elevada concentração em grandes corporações verifica-se, de fato, em todas as etapas da cadeia agroalimentar, desde a produção até o consumo final.

No contexto brasileiro, o modelo monocultor apresenta alto ritmo de crescimento, pautado na manutenção da estrutura fundiária tradicionalmente concentrada, no emprego de pouca mão de obra, no uso intensivo de sementes transgênicas e agrotóxicos e no mercado externo. Por outro lado, cresce a agricultura familiar, estruturada em pequenas propriedades de produção diversificada e voltada prioritariamente para o mercado interno. Estima-se que 70% dos alimentos disponíveis no Brasil são provenientes da agricultura familiar.

É importante refletir sobre as formas de produção de alimentos no Brasil em um contexto global de crise de alimentos, mas, sobretudo, a partir de um novo paradigma, no qual o uso racional dos recursos naturais, a preservação da biodiversidade, a soberania e a segurança alimentar e nutricional devem ser centrais.

A concentração da terra ainda é um problema nacional. Propriedades de até 50 hectares correspondem a 82% do total de estabelecimentos e ocupam apenas 13% da área ocupada pela agricultura. Em contraposição, propriedades acima de 500 hectares correspondem a 2% do total de estabelecimentos e ocupam 56% da área total.

A agricultura familiar cumpre papel decisivo na produção de alimentos para o mercado interno, com base em dados do Censo Agropecuário 2006. Domina a produção de mandioca (87%), feijão fradinho (83%), feijão preto (77%), leite de cabra (67%), suínos (59%), leite de vaca (58%), café conilon e robusta (55%), feijão de cor (54%) e aves (50%) e participa com relevância da produção de milho (46%), café arábica e arroz (34%) e bovinos (30%).

Estabelecimentos da agricultura familiar correspondem a 84% do total de estabelecimentos agropecuários e ocupam 1/4 da área total. Também absorvem 75% da mão de obra ocupada na agropecuária.

É significativa a utilização de agrotóxicos na agricultura brasileira. Soja, milho, cana-de-açúcar e algodão concentram 87% do volume de agrotóxicos comercializados no país.

#### ATENÇÃO!

Nos debates sobre segurança alimentar e nutricional no Brasil, construiu-se o consenso de que a insegurança alimentar não é uma questão de indisponibilidade de alimentos. O Brasil produz o suficiente para alimentar toda a sua população, porém milhões de pessoas não têm o acesso garantido, porque há desigualdades nas formas de distribuição e principalmente porque muitas famílias brasileiras não têm poder aquisitivo suficiente para comprar os alimentos de que precisam. Soma-se a esse debate a questão de qualidade, sustentabilidade ambiental e adequação dos alimentos produzidos.

No que se refere à disponibilidade de alimentos, é importante considerar os efeitos das mudanças climáticas. A Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) afirma que, apesar de os efeitos regionais e locais das mudanças climáticas poderem variar, é muito provável que haja, mesmo com pequenos aumentos de temperatura, redução do rendimento das culturas nas regiões tropicais e subtropicais, especialmente onde a agricultura depende apenas da chuva. Essa redução, portanto, pode gerar tanto problemas para a questão do abastecimento como impactos na renda de parte dos agricultores, sobretudo os mais vulneráveis.

### **Renda, qualidade de vida e acesso à alimentação**

Indicadores provenientes da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) mostram melhoras significativas nas condições de renda e na superação da pobreza, entre os anos de 2004 e 2009, fatores que têm forte repercussão sobre a melhoria no acesso aos alimentos, na medida em que aumentam a capacidade aquisitiva da população.

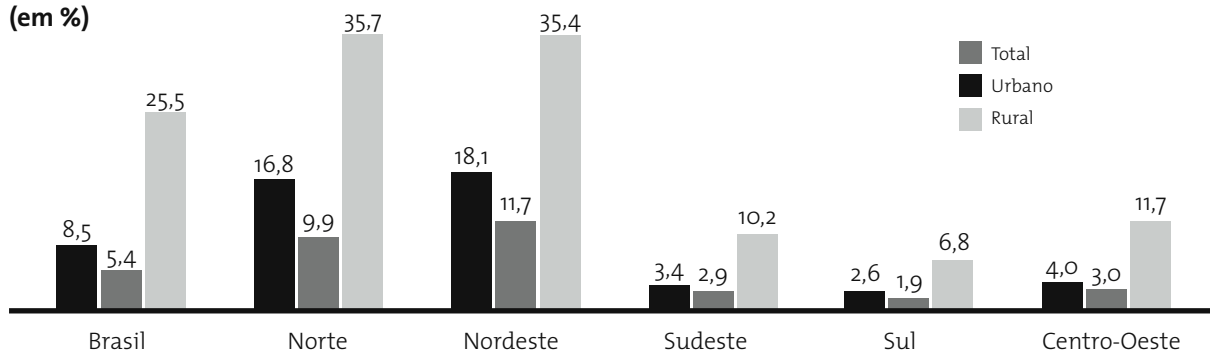
O rendimento real médio mensal per capita em domicílios particulares permanentes teve uma tendência de crescimento contínuo, para todas as regiões do país. Há, porém, significativas

diferenças regionais. A renda média domiciliar do Sudeste é 93% superior à do Nordeste e 73% maior do que à da região Norte. As pessoas de cor parda ou preta ainda têm rendimento muito inferior ao das pessoas brancas, embora essa distância venha reduzindo-se lentamente.

O Índice de Gini<sup>5</sup> apresenta contínuo decréscimo nesse período, o que significa que o país reduz sua desigualdade. Igualmente positivo é o resultado acerca da taxa de desemprego, que caiu de 12,6%, em 2002, para 6,7%, em 2010.

Os dados preliminares do Censo Demográfico 2010 do IBGE, divulgados para subsidiar o Brasil sem Miséria, trazem informações sobre o contingente de pessoas em extrema pobreza no Brasil, são 16,27 milhões de cidadãos brasileiros que apresentam renda domiciliar média inferior a R\$ 70 mensais.

### Incidência da população em extrema pobreza por situação do domicílio segundo grandes regiões - 2010 (em %)

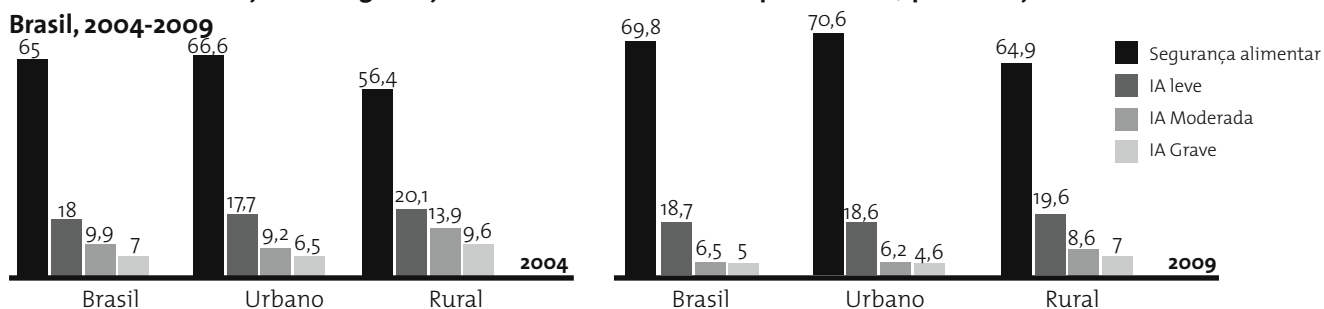


Fonte: IBGE. Universo preliminar do censo demográfico 2010. Elaboração MDS

Como se pode observar, a pobreza extrema está mais presente nas áreas rurais e nas regiões Norte e Nordeste. Os indígenas totalizam 818 mil pessoas e dessas um total de 40% está na condição de extrema pobreza.

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional<sup>6</sup> (EBIA) é um importante indicador no que se refere ao acesso à alimentação. Considerando os resultados obtidos pela PNAD em 2004 e 2009, observa-se que ocorreram progressos importantes na situação de segurança alimentar em domicílios particulares.

### Prevalência de situação de segurança alimentar em domicílios particulares, por situação do domicílio.



Fonte: IBGE – Suplemento PNAD Segurança Alimentar 2004/2009.

5. Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de zero, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a um, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

6. A EBIA é uma escala derivada de um conjunto de perguntas que pretende identificar situação de privação de alimentos vivida pela família, antes da instalação de quadros de desnutrição, que já expressem um percurso crônico de fome. As perguntas direcionam-se para problemas de acesso ao alimento ou para dificuldades para manter um perfil próprio de consumo. O suplemento EBIA da PNAD pode ser acessado em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).



### **Categorias de Insegurança Alimentar**

IA Grave: fome entre pessoas adultas ou crianças;

IA Moderada: restrição na quantidade de alimentos;

IA Leve: receio de passar por alguma situação de insegurança alimentar em futuro próximo.

Embora todas as regiões tenham reduzido seus índices de insegurança alimentar, as regiões Norte e Nordeste ainda apresentam índices elevados. A proporção de insegurança alimentar grave ou moderada foi também maior em domicílios cuja pessoa de referência é a mulher. Igualmente, pessoas pretas ou pardas (43,4% do total de moradores pretos ou pardos) apresentaram proporção maior de insegurança alimentar, sendo que 18,6% estavam na condição grave ou moderada. Entre os brancos, a prevalência de insegurança alimentar foi de 24,6% do total.

### **Saúde, nutrição, educação e serviços relacionados**

Os índices de baixo peso e baixa estatura para crianças menores de cinco anos apresentaram melhoras, nos últimos vinte anos, sendo que algumas regiões do país já se encontram nos padrões considerados aceitáveis pela OMS. Quanto ao sobrepeso e obesidade, a evolução dos índices é muito preocupante. Entre adolescentes de 10 a 19 anos com excesso de peso, os índices nacionais são de 21,5% para homens e 19,4% para mulheres.

Em 2008/09, foi realizado o I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas. Revela-se um conjunto importante de dados que até então eram desconhecidos. Com relação a crianças indígenas com déficit de estatura para a idade, o índice nacional foi de 26%, sendo que, na região Norte, este índice foi de 41,1%. Em relação à prevalência de anemia em crianças com idade entre 6 e 59 meses, o índice nacional foi de 51,3%, chegando a atingir 66% na região Norte.

Uma questão que gera impacto muito negativo na área de saúde e nutrição é a contaminação de alimentos por agrotóxicos. Dados de 2008 sobre um conjunto de 14 produtos mostram percentuais de amostras irregulares elevados. São os casos de pimentão, com 64,36%; morango, com 36,05%; uva, com 32,67%; cenoura, com 30,39%; alface, com 19,8%; tomate, com 18,27%; mamão, com 17,31%, e laranja, com 14,85%.

A educação tem uma relação forte com os fatores determinantes da segurança e insegurança alimentar. Por isso, é importante acompanhar as tendências expressas por alguns de seus principais indicadores. Em 1992, a taxa nacional de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais foi de 17,2%, caindo para 9,7% em 2009. A região Nordeste, que em 1992 apresentou uma taxa de 32,7%, obteve significativa redução com uma taxa de 19,4% em 2008, embora ainda apresentando um patamar muito elevado.

### **Programas e ações relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional**

Podemos afirmar que hoje contamos com um conjunto expressivo de programas e ações de SAN criados ou significativamente ampliados nos últimos anos, o que ganhou forte impulso a partir da estratégia Fome Zero. Seguem apontados abaixo alguns dos principais avanços conquistados no campo das políticas públicas de SAN. Cabe lembrar que o texto a seguir expressa, sobretudo, o ponto de vista de órgãos governamentais que compõem a CAISAN.

## Fortalecimento da agricultura familiar

Em meados da década de 1990, houve uma inflexão na trajetória do reconhecimento oficial pelo Estado brasileiro da diversidade do meio rural e da legitimidade das demandas da agricultura familiar. Até então, a política agrícola estava voltada quase que exclusivamente para a agricultura patronal, deixando de lado 4,4 milhões de estabelecimentos rurais familiares, dos quais 2,5 milhões de famílias pobres (CAMPOS e PERACI, 2010). Nesse contexto, foi criada a primeira política pública destinada aos agricultores familiares, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A partir da estratégia Fome Zero, a agricultura familiar passou a ser considerada ainda mais estratégica, dado o seu papel no abastecimento alimentar interno e a sua capacidade de resposta, mesmo em períodos de crises globais de alimentos. Nos últimos quinze anos, o Crédito Rural do PRONAF passou por uma significativa expansão e por um esforço de desconcentração regional, ainda assim persiste a concentração na região Centro-Sul.

Nos últimos anos, foram também criadas linhas de crédito específicas no PRONAF, voltadas para segmentos específicos como: Jovens, Mulheres, Agroecologia, Florestal, Eco, Semiárido, entre outras. Junto ao PRONAF foram desenvolvidos mecanismos de proteção e garantia da renda e dos financiamentos e produção. São eles: o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF). Foi também recuperada e reorientada a assistência técnica, por meio da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Ainda que timidamente, os temas da agroecologia e da biodiversidade passaram a ser incorporados em diversos programas e instrumentos das políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Outro significativo avanço refere-se às diversas iniciativas que vêm sendo empreendidas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar, de modo que os programas que visam garantir o direito humano à alimentação possam também ser geradores de desenvolvimento local. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) criaram mecanismos de gestão e abriram precedentes do ponto de vista legal que autorizam a compra direta do agricultor familiar cadastrado, sem necessidade de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores.

## Reforma Agrária

O diagnóstico da CAISAN é mais otimista em relação à reforma agrária do que aquele feito por determinados segmentos da sociedade civil. O exame de projetos de reforma agrária, implantados até 2009, indica um total de 8.564 projetos. O governo destaca também a criação de projetos de assentamentos, com explícitos objetivos preservacionistas, como a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais).

No que se refere à questão indígena, a FUNAI declara que existem no Brasil mais de 220 povos indígenas, atingindo um total de 650 mil pessoas vivendo em Terras Indígenas. Das 687 Terras Indígenas, 410 estão regularizadas (59,7%), 54 estão declaradas (7,8%), 24 são terras homologadas (3,5%) e apenas 20 são terras delimitadas (3%). A situação de morosidade no processo de regularização fundiária promove o esbulho das terras indígenas ainda não homologadas, gerando conflitos com não índios e empecilhos ao uso tradicional da terra, dificultando o acesso à água e aos recursos naturais, como caça, pesca, coleta. A consequência imediata dá-se na insegurança alimentar das famílias indígenas.

## Políticas de Abastecimento

Na segunda metade da década de 1990, período em que predominou o ideário neoliberal, acreditava-se que a abertura do mercado externo seria a melhor estratégia para garantia do abastecimento alimentar interno, o que levou à intenção assumida publicamente pelo governo de desmonte de seu sistema público de abastecimento, quando deixamos de ter estoques, que, para além de assegurar a soberania, tinham também um papel de regulação dos preços dos alimentos. A partir de 2003, muda a perspectiva em relação à questão de formação de estoques e é reerguida a Política de Garantia de Preços Mínimos<sup>7</sup> (PGPM). Alguns desafios da PGPM são o avanço na ampliação da capacidade de acesso da agricultura familiar, com distribuição de recursos mais equânime entre os produtos, a equalização de sua distribuição regional e maior alocação para povos e comunidades tradicionais.

### Transferência de renda

Juntamente com o crescimento da economia e iniciativas como o aumento real do salário mínimo e a desoneração da cesta básica, a criação do Programa Bolsa Família (PBF) foi fator decisivo para a melhoria das condições de vida e das condições de acesso a uma alimentação adequada às famílias mais pobres e vulneráveis à fome. O PBF, criado a partir da unificação de vários programas de transferência de renda, chega hoje quase à totalidade das famílias brasileiras que vivem em situação de pobreza e pobreza extrema, um total, em 2011, de 13,2 milhões de famílias, o que corresponde a aproximadamente 52 milhões de pessoas. A dimensão do programa e o fato de que os recursos são gastos principalmente com alimentação fazem do PBF uma iniciativa estratégica para assegurar o direito humano à alimentação. Nos últimos anos, o programa passou por intensos processos de ampliação orçamentária, institucionalização e regulamentação.

Soma-se ao PBF o Benefício da Prestação Continuada (BPC), prestação monetária no valor de um salário mínimo, não contributiva, dirigida como benefício continuado aos idosos e pessoas com deficiência sem meios de prover sua manutenção, com forte impacto sobre sua capacidade de acesso a alimentos. A partir de 1995, o benefício passou a ter crescimento contínuo, em volume de recursos e número de beneficiários, chegando a um total de 3,5 milhões de pessoas em 2010.

### Alimentação Escolar

Para além dos programas de transferência de renda, o acesso à alimentação é também viabilizado por meio de iniciativas que fazem com que os alimentos cheguem às famílias mais vulneráveis. O PNAE atende 45,6 milhões de escolares de creches, da pré-escola, do ensino fundamental, do ensino médio e da educação de jovens e adultos. O Programa apresentou importantes avanços, tais como o aumento de 130% no repasse financeiro per capita.

A partir de 2009, com a nova lei da alimentação escolar, 30% dos recursos provenientes do FNDE para o Programa, que são transferidos para os municípios, devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural em âmbito local. O processo de implantação dessa norma mostra-se complexo e, em muitos casos, lento. Contudo, onde ocorre implica efeitos de grande impacto para a agricultura familiar e para a própria alimentação escolar. Registra-se, também, a obrigatoriedade da oferta de três porções de frutas

7. A PGPM é o instrumento através do qual o governo pode adquirir produtos agrícolas, conceder empréstimos ou subvenções, em apoio à produção e/ou comercialização de produtos alimentares. Parte fundamental dessa política é a fixação de preços mínimos, com base nos quais é estabelecida a intervenção do governo, seja para a recomposição dos preços ou para a formação de estoques reguladores.

e hortaliças por semana, sendo que a compra desses gêneros oriundos da agricultura familiar pode auxiliar no alcance desse quantitativo obrigatório.

O PLANSAN apresenta um conjunto ainda mais amplo de dados e análise sobre os avanços da política de SAN, relacionados a temas como: pesca e aquicultura, conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade, acesso à água e alimentação e nutrição para a saúde, que podem ser acessados na leitura completa do documento.

## **Desafios do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Agora que já conhecemos um pouco do diagnóstico da situação nacional de segurança alimentar e nutricional, vamos acessar um resumo dos dez grandes desafios colocados e que precisarão ser enfrentados, com políticas públicas, nos próximos anos.

Consolidação da intersetorialidade e da participação social na implementação da Política e do SISAN, para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, em todo o território nacional.

- A adesão dos estados e municípios ao SISAN e a consolidação das câmaras intersetoriais e conselhos de segurança alimentar e nutricional nessas esferas são passos fundamentais para a descentralização e estruturação do sistema e para o estabelecimento de condições para a pactuação federativa, a formulação de planos estaduais e municipais e o fortalecimento da participação e controle social das políticas públicas de SAN;
- Esse processo depende fortemente do estabelecimento de uma cultura de direitos que deve ser fomentada através de ações permanentes de informação e formação em DHAA, do apoderamento dos titulares de direito e da previsão em todos os programas e ações de SAN de mecanismos de exigibilidade, monitoramento, avaliação e prestação de contas.

Erradicação da extrema pobreza e da insegurança alimentar moderada e grave

- É preciso reconhecer que determinados segmentos da população, como por exemplo os residentes em áreas rurais, nas regiões Norte e Nordeste, negros e pardos, domicílios chefiados por mulheres, povos e comunidades tradicionais e indígenas, estão mais vulneráveis à fome e assegurar a continuidade, ampliação e adequação de políticas de acesso à alimentação adequada às suas especificidades.

Reversão das tendências de aumento das taxas de excesso de peso e obesidade

- Os processos de transição demográfica, epidemiológica e nutricional que vem ocorrendo nas últimas décadas pelo mundo, manifestaram-se também no Brasil e possuem relação direta com o perfil de consumo alimentar da população. Para além disso, a alta exposição à propaganda e publicidade e os produtos desenvolvidos pela indústria e comércio para atender a essa demanda passam a influenciar cada vez mais as escolhas alimentares;
- Por outro lado, o consumo alimentar encontra relação direta com a dinâmica do sistema agroalimentar vigente, que em muitos casos adota técnicas prejudiciais à saúde humana e estratégias de abastecimento organizadas segundo a lógica de mercado, em detrimento da oferta de uma alimentação saudável e adequada à população brasileira;
- É fundamental que as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional efetivamente vinculem a discussão do acesso ao alimento com a adequação da alimentação, o que

envolve todo o sistema alimentar, desde as formas de produção até a compra de alimentos, facilitando e incentivando escolhas alimentares saudáveis.

#### Ampliação da atuação do Estado na promoção da produção familiar agroecológica e sustentável de alimentos e de valorização e proteção da agrobiodiversidade

- O grande desafio posto é a transição para um modelo de produção familiar agroecológico e sustentável de alimentos, através de um processo gradual de mudança nas formas de manejo dos agroecossistemas, tendo como meta a passagem de um modelo agroquímico de produção a estilos de agricultura que incorporem princípios, métodos e tecnologias com base ecológica e o direito dos agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais ao livre e sustentável uso da agrobiodiversidade;
- Esse processo exige a necessária criação de novos ordenamentos e regulações do Estado, no sentido de regular a atuação dos agentes privados nos mercados de alimentos e de estruturar uma rede de bens e serviços de fomento à produção familiar agroecológica e sustentável.

#### Consolidar as políticas de reforma agrária, acesso à terra e o processo de reconhecimento, demarcação, regularização e desintrusão de terras/territórios indígenas e quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais

- É preciso agilizar os processos de acesso à terra e direitos de uso; apoiar projetos sustentáveis de produção; ampliar o acesso dos beneficiários da reforma agrária aos mecanismos de financiamento, seguro e assistência técnica e extensão rural, adequando-os às suas especificidades, e continuar avançando na gestão ambiental e territorial e na recuperação de áreas degradadas.

#### Instituição e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar de modo a promover o acesso regular e permanente da população brasileira a uma alimentação adequada e saudável

- A necessidade de se estabelecer uma estratégia nacional que fortaleça a capacidade do Estado de enfrentar crises alimentares e de articular a ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável com a promoção da agricultura de base familiar e sustentável apontam para a prioridade no estabelecimento e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar, com enfoque na realização do DHAA e na promoção da soberania alimentar e o objetivo de induzir iniciativas tais como: a ampliação do acesso ao mercado a agricultores familiares, povos indígenas, povos e comunidades tradicionais; a promoção de circuitos locais e regionais de produção abastecimento e consumo, e a regulação dos mercados, de forma a evitar a volatilidade dos preços dos alimentos.

#### Ampliação do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e titulares de direito dos programas de transferência de renda com vistas ao fomento de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo

- Considerando o potencial de políticas públicas dessa natureza, o grande desafio passa a ser sua massificação e qualificação. Nos últimos anos, o orçamento do PAA e do PNAE foi significativamente ampliado, o desafio passa a ser, portanto, a abertura de novos mercados institucionais de alimentos, governamentais e não governamentais, para os pequenos

produtores, tais como: hospitais, universidades, creches, presídios, e também a rede privada de supermercados.

Ampliação do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade às famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura

- É importante e urgente integrar e ampliar os programas e ações relacionados com o uso racional, manejo sustentável e distribuição da água. Ainda que muitos avanços tenham sido obtidos nos últimos anos, é importante manter a priorização de iniciativas que ampliam o acesso a águas às famílias do semiárido brasileiro, através de uma política de águas que contemple as várias dimensões de vida de suas populações e valorize a sabedoria, as experiências e o protagonismo dos sertanejos.

Enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero, das condições de saúde, alimentação e nutrição e de acesso às políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional

- A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional deve estar atenta às disparidades de condições, à diversidade social, cultural e étnico-racial e à complexidade da situação da alimentação e nutrição no Brasil, um país com características epidemiológicas e regionais bastante heterogêneas, onde coexistem problemas típicos de sociedades subdesenvolvidas e de países desenvolvidos;
- Um desafio é a construção e execução de políticas diferenciadas e específicas, com base nos princípios do etnodesenvolvimento, que respeitem as culturas, estratégias de produção e reprodução social, conhecimentos tradicionais, formas de organização social, especificidades étnicas, raciais e questões de gênero.

Fortalecimento das relações internacionais brasileiras na defesa dos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar

- O Estado brasileiro deve construir a ampliação e efetiva participação dos diversos setores da sociedade na política externa, principalmente no que tange a processos de cooperação e negociação que dialogam com o DHAA, baseando-se para isso nos princípios e diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar.

## **MÓDULO 6** aulas 3 e 4

### **Diretrizes do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Como já vimos na primeira aula deste módulo, o I PLANASAN tem como eixos orientadores as oito diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Ao conhecermos essa parte do Plano, finalmente conheceremos a estratégia do governo federal que será adotada nos próximos quatro anos, como forma de assegurar a garantia do DHAA. Algumas das perguntas que podemos nos fazer ao longo da leitura são:

- Os objetivos e os programas a eles associados são adequados para a garantia do DHAA?
- A implantação desses programas no território tem-se dado de forma eficiente?
- Os titulares de direito conhecem essas iniciativas e sabem como acessá-las?

Cabe destacar que o que conheceremos nesta aula é apenas uma síntese. Apresentaremos, para fins de exemplificação, algumas metas prioritárias. Para conhecer o conjunto de metas e iniciativas associadas a cada um dos objetivos aqui apresentados, é preciso acessar o documento completo do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Como forma de provocar a reflexão crítica sobre esse plano de governo, ao final de cada diretriz, serão apresentadas algumas proposições da 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em novembro de 2011, que apresentam relação com as propostas do Plano Nacional de SAN<sup>8</sup>.

### **DIRETRIZ 1 – Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional**

#### **Objetivos**

1. Assegurar melhores condições socioeconômicas às famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e reforço ao acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Alimentação, Saúde, Educação e Assistência Social, para ruptura do ciclo intergeracional de pobreza e para a proteção do DHAA;
2. Promover o acesso a alimentação adequada e saudável, para alunos da educação básica, de forma a contribuir para o crescimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis;
3. Promover a melhoria das condições socioeconômicas e de acesso à alimentação e nutrição a idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, beneficiárias do BPC, por meio do acesso à rede dos serviços socioassistenciais, das ações de segurança alimentar e nutricional e das demais políticas setoriais;
4. Ampliar as condições de acesso das famílias mais vulneráveis à fome a alimentação adequada e saudável, por meio do provimento de refeições e alimentos, em Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição e da distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos e que enfrentam calamidades;
5. Ampliar as condições de acesso a uma alimentação adequada e saudável, aos trabalhadores de baixa renda, empregados no setor formal.

8. Sugestão de leitura: o relatório final da 4ª CNSAN está disponível em: [http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal\\_IVCNSAN2011.pdf](http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal_IVCNSAN2011.pdf).

## Principais Programas Relacionados

<b>Programa Bolsa Família (PBF)</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</b>	<b>Ministério da Educação (MEC) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</b>
<b>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos)</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Programa de Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos (Cestas)</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Programa de Aquisição de Alimentos</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)</b>
<b>Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)</b>	<b>Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)</b>

Exemplos de metas prioritárias para 2012/2015:

- Incluir 1,3 milhão de novas crianças e adolescentes no Bolsa Família;
- Incluir 800 mil novas famílias em extrema pobreza no Bolsa Família;
- Assegurar o atendimento universal do PNAE a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica do país;
- Conceder o BPC a todos os indivíduos elegíveis, de acordo com a demanda, chegando a um total de 1.361.032 de benefícios concedidos;
- Apoiar a instalação de 188 novos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição em todo o território nacional;
- Destinar anualmente 600.000 toneladas de alimentos adquiridos através do PAA às famílias mais vulneráveis à fome.

## Proposições da 4ª CNSAN

Algumas das proposições relacionadas à Diretriz 1 estão direcionadas a aspectos que fragilizam as políticas públicas desde uma perspectiva de direitos, entre elas se destacam aquelas que buscam a universalização dos programas aos titulares de direito, a gestão pública dos bens e serviços, e a regulação do mercado privado. Seguem abaixo alguns exemplos:

- Garantir a inclusão no PBF, de forma prioritária e no prazo mais curto possível, de todos os brasileiros em situação de vulnerabilidade, principalmente aqueles em situação de extrema pobreza;
- Reajustar os valores transferidos pelo Programa Bolsa Família, com base na inflação;
- Adotar mecanismo de reajuste periódico do valor per capita do PNAE;
- Proibir a terceirização da alimentação escolar, devendo ser asseguradas pelos estados, Distrito Federal e municípios as condições de infraestrutura e recursos humanos para a gestão pública dos programas;



- Ampliar a rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição para todos os municípios;
- Assegurar a gestão pública dos Restaurantes Populares;
- Priorizar a aquisição de alimentos da agricultura familiar no abastecimento dos Restaurantes Populares;
- Criar legislação específica que proíba a comercialização de alimentos em todas as escolas públicas e que regulamente a comercialização de alimentos nas escolas privadas.

## **DIRETRIZ 2 - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos**

### **Objetivos**

1. Fomentar o abastecimento alimentar como forma de consolidar a organização de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo para a garantia do acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais;
2. Aperfeiçoar o acompanhamento e avaliação de safras e a geração e disseminação de informações agrícolas e de abastecimento, incluindo as da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e os produtos da sociobiodiversidade, de forma a subsidiar a formulação de políticas públicas, a comercialização, a tomada de decisão pelos agentes da cadeia produtivas e assegurar a soberania alimentar;
3. Utilizar os mecanismos de Política Agrícola em apoio à comercialização de produtos agropecuários que compõem a pauta da PGPM, incluindo o público da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de modo a contribuir para a garantia do abastecimento interno e da soberania alimentar;
4. Ampliar a participação de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais no abastecimento dos mercados, com ênfase nos mercados institucionais, como forma de fomento à inclusão socioeconômica e à promoção da alimentação adequada e saudável;
5. Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais;
6. Ampliar o acesso e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, agricultores familiares, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais;
7. Promover o acesso à terra a trabalhadores rurais e o processo de desenvolvimento dos assentamentos como formas de democratizar o regime de propriedade, combater a pobreza rural e ampliar o abastecimento alimentar interno e a segurança alimentar e nutricional;
8. Fomentar e estruturar a produção dos agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, em situação de insegurança alimentar e nutricional, de forma a gerar alimentos, excedentes de produção e renda;
9. Promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio da sua inclusão na gestão econômica e no acesso aos recursos naturais e à renda, da ampliação e qualificação das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional;

10. Promover o modelo de produção, extração e processamento de alimentos agroecológicos e orgânicos e de proteção e valorização da agrobiodiversidade;
11. Aperfeiçoar os mecanismos de gestão, controle e educação voltados para o uso de agrotóxicos, organismos geneticamente modificados e demais insumos agrícolas;
12. Utilizar a abordagem territorial como estratégia para promover a integração de políticas públicas e a otimização de recursos visando à produção de alimentos e ao desenvolvimento rural sustentável;
13. Fomentar e estruturar a produção de pescadores artesanais e aquicultores familiares, de forma a gerar sua inclusão produtiva, ampliar e qualificar o abastecimento de pescado para o consumo interno;
14. Garantir a qualidade e segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos a serem consumidos e facilitar a comercialização no mercado formal dos produtos das agroindústrias familiares, através da reestruturação, do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) em todo o território nacional.

### Principais Programas Relacionados

Política de Garantia de Preços Mínimos	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (crédito e seguro agrícola)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – componente de Compra da Agricultura Familiar	Ministério da Educação (MEC) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e CONAB
Técnica e Extensão Rural (ATER)	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Políticas de Reforma Agrária	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e INCRA
Fomento à Produção Familiar (Brasil sem Miséria)	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Centros Integrados de Pesca Artesanal	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)
Plano Nacional das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade	Ministério do Meio Ambiente (MMA)
Pró-Orgânico	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
Sistema Integrado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA)	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (PARA)	Ministério da Saúde (MS) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)

Exemplo de Metas Prioritárias 2012-2015:

- Adquirir 2,7 milhões de toneladas de alimentos produzidos pela agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, por meio da PGPM - Agricultura Familiar;
- Elevar a capacidade estática de armazenagem da rede própria da CONAB de 2.148 mil para 2.792,4 mil toneladas;
- Ampliar o número de agricultores familiares participantes do PAA para 450 mil;
- Implantar compra mínima de 30% do PNAE diretamente da agricultura familiar em 100% do território nacional;
- Garantir condições de acesso ao crédito do PRONAF para 3 milhões de famílias da agricultura familiar;
- Prestar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) qualificada e continuada para 3 milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais;
- Assentar 200 mil famílias e conceder títulos a 50 mil famílias;
- Distribuir sementes para 220.000 famílias em situação de extrema pobreza;
- Atender 70 mil mulheres com o PRONAF Mulher;
- Elaborar e implementar a Política Nacional de Agroecologia e de Agricultura Orgânica, de forma participativa, envolvendo as diversas redes e demais espaços de participação relacionados ao tema;
- Implementar Planos de Manejo Florestal Sustentável, Comunitário e Familiar em 180 mil hectares de Unidades de Conservação de Uso Sustentável federais e em 340 mil hectares de assentamentos do INCRA e do Programa Nacional de Crédito Fundiário;
- Aumentar 25% o número de culturas agrícolas a serem analisadas quanto aos níveis de resíduos de agrotóxicos no âmbito do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos (PARA);
- Capacitar mil técnicos extensionistas em pesca e aquicultura para atender 80 mil famílias pela extensão pesqueira e aquícola.

### Proposições 4ª CNSAN

As proposições relacionadas a esta diretriz apontam no sentido da valorização das políticas voltadas à agricultura familiar e à transição agroecológica. Assim como na diretriz anterior valorizam o papel regulador do estado, em especial no que diz respeito ao uso de agrotóxico e transgenia e no abastecimento alimentar. Há também um conjunto consistente de propostas relacionadas à agricultura urbana e periurbana e à economia solidária, estratégias pouco valorizadas no plano de governo.

- Atendimento imediato, integral e permanente da demanda reprimida de assentamentos de todas as famílias acampadas;
- Estabelecer e fortalecer a Ater pública em todos os estados da federação, e Distrito Federal;
- Garantir aos atingidos pela construção de barragens a participação decisória sobre a provisão de recursos orçamentários relacionados ao tema e sua forma de aplicação;
- Fomentar processos de transição agroecológica;
- Adequação das normas de financiamento para apoiar a transição agroecológica, em especial ampliação do período do PRONAF Agroecologia e o PRONAF Floresta para cinco anos (período de carência);
- Criar e implantar programas que fomentem o uso livre e autônomo das sementes crioulas ou tradicionais sob um enfoque agroecológico;
- Implementar uma política de redução progressiva do uso de agrotóxicos, devendo ser

abolida ou reestruturada toda e qualquer política governamental que estimule o seu uso, e criados mecanismos efetivos e transparentes que garantam controle, monitoramento e fiscalização da produção, importação, exportação, comercialização e utilização de agrotóxicos na agricultura brasileira;

- Ampliação da participação da agricultura familiar na PGPM e aprimoramento dos instrumentos dessa política, em especial a PGPM dos produtos da sociobiodiversidade, com base em um enfoque de segurança alimentar e nutricional e tendo como ênfase o mercado interno;
- Criar e implementar um marco legal para a agricultura urbana e assegurar o acesso aos espaços vazios e destinação de espaços públicos para a produção de alimentos, por meio de hortas comunitárias.

### **DIRETRIZ 3 – Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada**

#### **Objetivos**

1. Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável, valorizando e respeitando as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos e etnias, na perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada;
2. Estruturar e integrar ações de Educação Alimentar e Nutricional nas redes institucionais de serviços públicos, de modo a estimular a autonomia do sujeito para produção e práticas alimentares adequadas e saudáveis;
3. Promover ações de Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar e fortalecer a gestão, execução e o controle social do PNAE, com vistas à promoção da segurança alimentar e nutricional;
4. Estimular a sociedade civil organizada para atuar com o componente alimentação, nutrição e consumo saudável;
5. Promover a ciência, tecnologia e inovação para a Segurança Alimentar e Nutricional;
6. Promover cultura e educação em direitos humanos, em especial o Direito Humano à Alimentação Adequada.

#### **Principais iniciativas relacionadas**

<b>Atualização de Guias Alimentares</b>	<b>Ministério da Saúde (MS)</b>
<b>Campanhas Educativas para a promoção de práticas e escolhas alimentares saudáveis</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Hortas escolares</b>	<b>Ministério da Educação (MEC) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)</b>
<b>Fomento a pesquisa e desenvolvimento aplicados à SAN</b>	<b>Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)</b>
<b>Rede de Educação Cidadã</b>	<b>Secretaria Nacional de Direitos Humanos e Secretaria Geral da Presidência da República (SG)</b>

Exemplo de Metas Prioritárias 2012/2015:

- Elaborar e publicar o marco conceitual de Educação Alimentar e Nutricional nas Políticas Públicas;
- Formar 9.500 gestores da alimentação escolar para a promoção da SAN no ambiente escolar;
- Implantar o Projeto Educando com a Horta Escolar em 300 municípios brasileiros;
- Instituir e consolidar 90 Núcleos de Estudos em Agroecologia na rede federal de educação científica e tecnológica;
- Realizar cem oficinas anuais, que incorporem o Direito Humano à Alimentação Adequada, para a formação de lideranças comunitárias e educadores populares através da Rede de Educação Cidadã.

### Proposições IV CNSAN

As proposições relacionadas a esta diretriz vão ao encontro do plano nacional. Estão focadas sobretudo na promoção de processos permanentes de educação alimentar e na produção de conhecimento sobre o tema. São valorizadas a escola, enquanto espaço privilegiado, e as experiências desenvolvidas pela sociedade civil.

- Promover processos permanentes de educação alimentar e nutricional junto ao público atendido pelos Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, serviços de saúde e de assistência social;
- Incluir o tema da alimentação adequada e saudável no projeto político pedagógico das escolas municipais, estaduais e particulares, por meio da inserção do conteúdo da segurança alimentar e nutricional na grade curricular;
- Fomentar a produção do conhecimento em segurança alimentar e nutricional.

### DIRETRIZ 4 – Promoção, universalização e coordenação das ações de Segurança Alimentar e Nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o Decreto n. 6.040/2007<sup>9</sup> e povos indígenas

#### Objetivos

1. Garantir aos povos indígenas, por meio de ações participativas, a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados;
2. Realizar a Regularização Fundiária das Comunidades Quilombolas, por meio da Delimitação, Reconhecimento, Indenização das Benfeitorias e Imóveis, Desintrusão e Titulação dos Territórios Quilombolas;
3. Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio de estratégias integradas e participativas, com vistas ao desenvolvimento sustentável, autonomia e segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas;
4. Promover a segurança alimentar e o etnodesenvolvimento dos povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, através do uso sustentável da biodiversidade com enfoque na valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade;

9. De acordo com o decreto, são considerados Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

- Promover a saúde, alimentação e nutrição de povos indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais.

#### Principais iniciativas relacionadas

Regularização Fundiária de Terras Indígenas e Quilombolas	FUNAI e INCRA
Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATTI)	FUNAI
Pagamento por Serviços de Conservação de Recursos Naturais (Brasil sem Miséria)	MMA

Exemplo de Metas Prioritárias 2012/2015:

- Delimitar 56 Terras Indígenas e homologar a demarcação de 40 Terras Indígenas;
- Decretar como de interesse social 120 territórios quilombolas;
- Implantar processos e projetos de etnodesenvolvimento em 678 terras indígenas;
- Remunerar pelos serviços ambientais prestados 70 mil famílias de povos comunidades tradicionais e agricultores familiares, em especial aqueles em situação de pobreza extrema;
- Atender 20.000 famílias quilombolas com ATER qualificada, com base nas necessidades específicas e características socioculturais desse público;
- Erradicar a existência de beribéri entre as populações mais vulneráveis, em especial da população negra, indígenas e dos demais povos e comunidades tradicionais.

#### Proposições 4ªCNSAN

As proposições relacionadas a essa diretriz foram construídas a partir de ampla e qualificada participação dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais. O acesso aos recursos naturais que lhes são de direito e fundamentais para a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional perpassa grande parte das propostas. São também importantes demandas: a ampliação do acesso às políticas universais e sua adequação às especificidades desses públicos e também políticas específicas desenhadas especialmente para os povos e comunidades tradicionais.

- Acelerar o processo de reconhecimento, demarcação, regularização, homologação, desintrusão, assim como de fiscalização de terras/territórios indígenas;
- Ampliar e consolidar, na forma de políticas públicas de Estado, as ações e programas específicos para a promoção do etnodesenvolvimento de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, superando as ações demonstrativas, realizadas no âmbito dos projetos de cooperação internacional, considerando dimensões de gênero e geracional;
- Ampliar e consolidar instrumentos legais que favoreçam o acesso dos povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais às políticas públicas de caráter universal, tais como o PRONAF, PAA, ATER, PNAE, PGPMBio, PBF, entre outras), adequando-as às especificidades desse público;
- Fortalecer as organizações de base e a institucionalização das instâncias e das organizações representativas dos povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais e da população negra, considerando a dimensão de gênero;

- Ampliar, garantir e qualificar a distribuição de cestas alimentares, por meio da aquisição para inclusão nas cestas, de produtos oriundos de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, de modo a atender os princípios de dinamização da economia local e respeito às culturas alimentares locais.

## **DIRETRIZ 5 – Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e Nutricional**

### **Objetivos**

1. Controlar e prevenir os agravos e doenças consequentes da insegurança alimentar e nutricional;
2. Promover o controle e a regulação de alimentos;
3. Estruturar a atenção nutricional na rede de atenção à saúde;
4. Fortalecer a vigilância alimentar e nutricional.

### **Principais iniciativas relacionadas**

<b>Estratégia Nacional de Alimentação Complementar Saudável pelos Núcleos de Apoio à Saúde da Família</b>	Ministério da Saúde (MS)
<b>Programas de prevenção e controle das carências nutricionais</b>	Ministério da Saúde (MS)
<b>Regulação da publicidade de alimentos</b>	Ministério da Saúde (MS)
<b>Boas práticas de fabricação e boas práticas nutricionais na cadeia de produção de alimentos</b>	Ministério da Saúde (MS)
<b>Atenção nutricional no âmbito da atenção básica</b>	Ministério da Saúde (MS)

Exemplo de Metas Prioritárias:

- Elaborar o Plano Nacional Intersetorial de Controle e Prevenção da Obesidade;
- 30% dos municípios da Rede Cegonha com a Rede de Nutrição Infantil implantada;
- 70% das escolas do ensino básico que constem nos termos de compromisso municipal do PSE, com atividades no cotidiano escolar referentes à avaliação antropométrica, à avaliação nutricional e às ações de segurança alimentar e promoção da alimentação saudável;
- Fortalecer a regulação da publicidade de alimentos ricos em açúcar, gorduras e sódio;
- Ampliar de 300 para 400 o número de Bancos de Leite Humano e/ou Postos de Coleta da Rede Nacional do SUS;
- Expandir os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição;
- Aumentar 35% a cobertura populacional do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

## Proposições IV CNSAN

Dois aspectos destacam-se nesse conjunto de proposições: a universalização e a garantia de condições adequadas para as ações de alimentação e nutrição no SUS, o que ainda é um desafio devido principalmente ao subfinanciamento de atividades dessa natureza no setor saúde, e o fortalecimento do papel regulador do Estado para proteger a saúde de seus cidadãos, mediante uma conjuntura em que a indústria de alimentos não está disposta a aceitar limites.

- Assegurar a universalização das ações de alimentação e nutrição na atenção básica à saúde (Unidades Básicas de Saúde, Estratégia Saúde da Família, Núcleo de Apoio à Saúde da Família), por meio da efetivação e ampliação de equipes profissionais multidisciplinares habilitadas e qualificadas para desenvolver ações de vigilância alimentar e nutricional, atenção nutricional e educação alimentar e nutricional; fortalecendo a atuação intersetorial no âmbito dos Programas Saúde da Família e Saúde do Escolar;
- Ampliação da cobertura do SISVAN para todas as fases do curso da vida e expansão para toda a rede de atenção básica, bem como para outros serviços públicos;
- Regulamentação da rotulagem obrigatória de alimentos que contenham ou tenham sido produzidos com Organismos Geneticamente Modificados (OGM);
- Elaboração e publicação, com ampla consulta popular, de normativa específica que regule a publicidade de alimentos e práticas de marketing destinadas ao público infantil, proibindo a utilização de figuras, desenhos, personagens, prêmios e brindes associados ao incentivo ao consumo desses alimentos e bebidas pelas crianças ou o desmame precoce.

### **DIRETRIZ 6 – Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, pesca e aquicultura**

#### **Objetivos**

1. Garantir o acesso à água para o consumo humano e a produção de populações rurais difusas e de baixa renda, de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional;
2. Ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico e serviços de abastecimento de água em comunidades quilombolas, assentamentos rurais, terras indígenas e demais territórios de povos e comunidades tradicionais, priorizando soluções alternativas que permitam a sustentabilidade dos serviços.

#### **Principais iniciativas relacionadas**

<b>Programa Cisternas (Primeira e Segunda Água)</b>	<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)</b>
<b>Implantação de sistema de abastecimento de água e saneamento em terras indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais</b>	<b>Ministério da Saúde (MS) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)</b>

Exemplo de Metas Prioritárias para 2015:



- Ampliar o acesso à água a três mil escolas da zona rural e dos territórios tradicionais, sem abastecimento da rede pública, por meio da implementação de tecnologias de captação e armazenamento de água;
- Universalizar o acesso à água de qualidade para consumo humano, atendendo a 730 mil famílias da zona rural do semiárido brasileiro, inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), sem acesso à rede pública de abastecimento, por meio da implementação de cisternas (Primeira Água);
- Implantar obras de saneamento em 375 comunidades remanescentes de quilombos;
- Implantar obras de saneamento em 750 comunidades rurais, tradicionais e especiais.

### Proposições 4ª CNSAN

As proposições desta diretriz demandam o reconhecimento da água como bem público, de uso múltiplo e essencial para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável e para a reprodução da vida.

- Assegurar que o Estado, em todas as suas instâncias federativas, atue no sentido de coibir toda e qualquer iniciativa de privatização, concentração, desperdício ou contaminação da água e que também não inclua os serviços de abastecimento de água e saneamento em acordos internacionais;
- Ampliar o controle sobre a irrigação, visando diminuir o desperdício e impedir que equipamentos e sistemas inadequados sejam instalados e/ou continuem operando, principalmente em regiões de escassez de água;
- Ampliar as ações de convivência com o semiárido em parceria com a Articulação do Semiárido (ASA), por meio do Programa 1 Milhão de Cisternas;
- Expandir progressivamente a rede pública de saneamento ambiental para universalizar o acesso aos serviços de tratamento de esgoto e o fornecimento de água própria para o consumo humano e animal, com especial atenção às áreas rurais, aos assentamentos de reforma agrária, às terras indígenas, aos territórios quilombolas e aos territórios de povos e comunidades tradicionais.

### **DIRETRIZ 7 – Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei n. 11.346, de 2006**

1. Expandir a participação do Brasil em ações internacionais de proteção, promoção e provimento do Direito Humano à Alimentação Adequada por meio de cooperação humanitária no combate à fome e à pobreza;
2. Fortalecer a atuação brasileira em foros de negociação internacional para governança global em segurança alimentar e nutricional;
3. Ampliar as ações de cooperação internacional referentes aos programas que compõem o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com ênfase na cooperação sul-sul e na integração latino-americana;
4. Expandir e assegurar a implementação das iniciativas relacionadas à segurança alimentar e nutricional previstas nos Planos de Ação da UNASUL e do MERCOSUL;
5. Garantir a aplicação do princípio de participação social, contido na LOSAN em processos de discussão e de tomada de decisão nos foros de negociação internacional para governança global em segurança alimentar e nutricional.

Exemplo de Metas Prioritárias para 2012/2015:

- Promover assistência humanitária internacional, por meio da doação de alimentos provenientes de estoques públicos nacionais localizados no Armazém Humanitário Internacional aos países vitimados por eventos socioambientais adversos;
- Assegurar os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada nas negociações internacionais;
- Atuar ativamente em negociações internacionais e instâncias de coordenação visando à criação de mecanismos inovadores de financiamento para iniciativas internacionais de combate à fome e o efetivo exercício do Direito Humano à Alimentação Adequada;
- Ampliar e integrar o intercâmbio de boas práticas em Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito internacional;
- Garantir a integração e participação de representantes da sociedade civil em missões oficiais brasileiras nos projetos e programas de cooperação internacional e em fóruns internacionais de diálogo e negociação que tratem da soberania e da segurança alimentar e nutricional, agricultura familiar, desenvolvimento rural sustentável, integração comercial, desenvolvimento social e outros temas pertinentes.

### **Proposições 4ª CNSAN**

A 4ª CNSAN propõe alguns posicionamentos brasileiros no âmbito internacional que buscam, por um lado, valorizar a produção de alimentos familiar e, por outro, proteger os cidadãos mais vulneráveis à fome. São valorizadas também as ações de cooperação de caráter mais horizontal.

- O Brasil deve assumir um papel ativo, assertivo e de liderança no cenário internacional para enfrentamento da crise climática, defendendo a promoção do direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional das populações em situação de pobreza no mundo, pois são as mais vulneráveis à variabilidade climática;
- Estabelecer, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), um mecanismo de salvaguarda especial para os produtos produzidos pela agricultura familiar e camponesa e importantes para a segurança alimentar do país;
- Avançar nas formas de cooperação e apoio técnico internacional no campo da soberania e da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, privilegiando a atuação junto aos países latino-americanos e africanos.

### **DIRETRIZ 8 – Monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada**

#### **Objetivo**

1. Identificar avanços e retrocessos no cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.

Exemplo de metas Prioritárias para 2012/2015:

- Fortalecer mecanismos de recebimento de denúncias de violações ao DHAA, especialmente o Disque 100, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e a Comissão Especial para o Direito Humano à Alimentação Adequada, do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e garantir o monitoramento da implementação das recomendações dos relatórios dessa comissão;

- Criar e/ou aplicar, em articulação com o CONSEA, mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas públicas previstos no Plano Nacional de SAN.

### Proposições 4ª CNSAN

Algumas das proposições relacionadas a esta diretriz foram:

- Incorporar e articular as instâncias de exigibilidade do DHAA na estrutura do SISAN, tais como comissões de DHAA dos CONSEAs estaduais, comissões de direitos humanos, comissões de monitoramento de violações do DHAA, instâncias judiciais e quase judiciais, para atuarem de acordo com a regulamentação do parágrafo 2º do artigo 2º da LOSAN;
- Criar e fortalecer os mecanismos e instrumentos de exigibilidade do DHAA, como os setores de ouvidorias das políticas públicas previstas nos planos participativos de SAN de forma a assegurar aos sujeitos de direitos a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos competentes.

## Módulo 6

## aula 5

### Orientações para a elaboração de planos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional

Nas aulas anteriores estudamos a fundo o I PLANASAN, que já se encontra em fase de implantação pelo governo federal. Na perspectiva de consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é fundamental, agora, que os estados e municípios façam sua adesão ao SISAN e elaborem os seus Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, consolidando a política implementada em regime de pactuação e incorporando ações executadas nos territórios, o que aperfeiçoará e tornará mais eficientes as estratégias públicas para respeitar, promover, proteger e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A adesão ao sistema gera automaticamente o compromisso de elaboração do I Plano. Conforme determina o Decreto n. 7.272/2010, art. 11, § 2º, um dos requisitos mínimos para a formalização de termo de adesão é “o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura, observado o disposto no art. 20.”

O artigo 20 diz:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao SISAN, deverão elaborar planos nas respectivas esferas de governo, com periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais, e com base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.

Essas são as determinações nacionais que devem ser seguidas pelos estados, distrito federal e municípios que aderirem ao SISAN. Pressupõe-se porém, que os entes federados que se encontram neste estágio de implantação do SISAN já tenham passado por processo de construção coletiva e institucionalização com características próprias, elementos que devem ser considerados também como pressupostos para a elaboração dos respectivos planos.

Conhecidos os pressupostos legais, seguem algumas orientações metodológicas.

### ATENÇÃO!

As orientações apresentadas são apenas sugestões e não regras a serem seguidas. É importante que cada um dos entes federados e dos atores sociais envolvidos possam discutir e definir cuidadosamente, através de suas câmaras intersetoriais e conselhos, estrutura e formato, bem como as estratégias mais adequadas para a elaboração destes primeiros plano em seus contextos locais.

## Orientações metodológicas

Como já pudemos observar na experiência de elaboração do Plano Nacional de SAN, os principais atores envolvidos são as Câmaras Intersetoriais (CAISAN e congêneres nos estados e municípios) e os Conselhos de SAN (CONSEAs). Como pré-requisito para o início do processo, é importante que ambas as instâncias já estejam criadas e em pleno funcionamento.

### ATENÇÃO!

É importante ter em mente que os planos de segurança alimentar e nutricional são um instrumento de planejamento governamental e que, portanto, a responsabilidade por sua elaboração e implementação recai sobre a gestão pública. Por se tratar de um plano intersetorial, é fundamental que sejam envolvidos em sua elaboração todos os setores de governo, direta e indiretamente envolvidos com as políticas de SAN. Em hipótese alguma, os planos devem ser elaborados por um único setor de governo, sob o risco de se ferir o princípio da intersetorialidade. A participação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional é também fundamental, pois através dela são incorporadas ao plano as demandas da sociedade. No processo, devem estar claras e pactuadas as atribuições de cada uma das instâncias.

Algumas das etapas que podem ser seguidas:



A terceira etapa é central e pode ser dividida em três momentos principais, quando são definidos:

1. Diagnóstico da situação local de segurança alimentar e nutricional;
2. Definição de Desafios e Diretrizes;
3. Definição de Objetivos, Metas, Rede de Programa e Ações e Orçamento.

### ETAPA 1 – Formação de Comitê Técnico e formalização do processo

Por se tratar de um instrumento de planejamento intersetorial e participativo, é preciso constituir um grupo de pessoas, representantes das secretarias mais afetas à temática de SAN e que preferencialmente estejam representadas na Câmara Intersetorial, além de representantes da sociedade civil no CONSEA. É interessante que esse grupo tenha o máximo de legitimidade e representatividade possível, o governo federal, por exemplo optou pela formação de uma Comissão Técnica instituída, por meio de resolução, no âmbito da CAISAN.

Outra recomendação é que sejam incorporados ao grupo representantes das secretarias de planejamento e demais órgãos com poder de decisão sobre o planejamento e orçamento público, até porque a metodologia do plano, em algum de seus estágios, deverá necessariamente dialogar com o Plano Plurianual.

#### ATENÇÃO!

É importante lembrar que a elaboração do plano não é uma atividade meramente técnica, há um conjunto de posicionamentos e decisões políticas que precisam ser acordados, o que demanda dos membros envolvidos em sua elaboração intensa agenda de reuniões e oficinas, até que sejam formados os consensos necessários, primeiramente no âmbito do comitê, posteriormente junto ao CONSEA e finalmente pelos Secretários e demais autoridades, representados nas câmaras intersetoriais, responsáveis pela aprovação final do plano.

O grupo poderá ter como atribuição inicial a definição da metodologia a ser adotada e de um cronograma de trabalho. Poderá também dividir entre seus membros tarefas relacionadas às atividades a serem desempenhadas.

Por se tratar de uma temática ainda nova de políticas públicas, todos os membros deste Comitê Técnico (CT) devem adotar o mesmo entendimento sobre o que é Segurança Alimentar e Nutricional e quais são as diretrizes desta política no âmbito do SISAN, como forma de orientação comum deste trabalho coletivo.

### ETAPA 2 – Levantamento de programas e ações existentes no município

Na maior parte dos casos, é possível afirmar que estados e municípios já contam com um conjunto de programas e ações voltadas para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, mesmo que não tenham, até então, sido identificados como tal. Portanto, a primeira tarefa a ser realizada é o levantamento dessas iniciativas em cada um dos setores de governo, o que pode ser realizado com o apoio dos representantes governamentais no CT. Em relação às iniciativas, é importante saber:

- Quais são os programas e ações de SAN existentes no estado, DF ou município?
- Quais são as esferas, setores de governo e demais atores sociais responsáveis pelo financiamento, implantação e controle social?
- Qual é a abrangência das ações (número de titulares de direito, orçamento destinado, etc)?
- Quais são os principais avanços, limites e desafios relacionados às iniciativas?

Esse levantamento, que precede a elaboração do plano, possibilita um primeiro olhar sobre o “estado da arte” da política de SAN no estado, DF ou município. A partir dele fica mais fácil planejar, pois os elementos levantados poderão compor o diagnóstico da situação local, no que diz respeito à implantação das políticas públicas.

### ETAPA 3 – Elaboração Participativa do Plano

Esta é a etapa mais essencial no processo de elaboração do plano. Deve, necessariamente, contar com momentos de participação social e até mesmo de consulta pública, com o cuidado de que a atribuição de planejamento não seja transferida para os conselhos, que não são instâncias

deliberativas ou executivas. Recomenda-se que o CT realize, ao longo da elaboração do plano, debates e consultas, de forma que o processo seja o mais transparente e democrático possível e para que o desenho da política se aproxime o máximo possível da realidade dos seus titulares de direito e consiga chegar, de fato, a todos. Ao longo da descrição das etapas, serão exemplificadas algumas atividades que podem ser incorporadas à metodologia.

## Diagnóstico da situação de segurança alimentar e nutricional

O diagnóstico é uma atividade fundamental para a discussão de prioridades para os planos. Como já vimos nas aulas anteriores, o Decreto n. 7.272 define as dimensões de análise da PNSAN. Os diagnósticos locais podem também partir dessas dimensões. Porém, é importante conhecer os indicadores existentes e também os estudos e pesquisas que se aplicam a cada localidade.

Os principais indicadores de SAN que podem ser desagregados à esfera estadual são aqueles derivados da PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE); da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS), do Ministério da Saúde; do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN/MS) e da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Veja a seguir a planilha que apresenta os principais indicadores para cada uma das dimensões de análise do sistema de monitoramento e avaliação da PNSAN. Para os municípios, as principais fontes são dos dados do Censo Demográfico do IBGE e o SISVAN.

Dimensão/Indicador	Fontes	Níveis de desagregação
<b>Produção e Disponibilidade de Alimentos</b>		
Produção de alimentos	Produção Agrícola Municipal e Produção Pecuária Municipal e IBGE e CONAB	Nacional, Estadual e Municipal (para alguns produtos)
Volume comercializado de Frutas, verduras e legumes, por produto	CONAB/PRO HORT	Estadual
<b>Renda e Condições de Vida</b>		
Rendimento domiciliar per capita	IBGE/PNAD/POF/PME	Nacional, Regional e Estadual
Nível da ocupação na semana de referência das pessoas de 10 anos ou mais de idade	IBGE/PNAD	Nacional, Regional e Estadual
Desigualdade de renda – Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, com rendimento	IBGE/PNAD	Nacional, Regional e Estadual (no futuro, nível municipal)
% de gastos das famílias com alimentação total	IBGE/POF	Nacional, Regional e Estadual
% de gastos das famílias com alimentação no domicílio	IBGE/POF	Nacional, Regional e Estadual
% de aquisição não monetária de alimentos	IBGE/POF	Nacional, Regional e Estadual

Acesso à Alimentação Adequada e Saudável, incluindo água		
Disponibilidade de alimentos no domicílio – Quantidades adquiridas de alimentos para consumo no domicílio	IBGE/POF	Nacional, Regional e Estadual
% de domicílios com insegurança alimentar no total de domicílios, por tipo de insegurança alimentar	IBGE/PNAD e PNDS	Nacional, Regional e Estadual
Consumo alimentar médio de macro e micronutrientes per capita	IBGE/POF 2008-2009	Nacional, Regional e Estadual
Consumo alimentar médio de macro e micronutrientes fora do domicílio, per capita	IBGE/POF	Nacional, Regional e Estadual
Percentual de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento de água no total de domicílios particulares permanentes	IBGE/PNAD FUNASA/SISAB – informações detalhadas para áreas indígenas, quilombolas e pequenos municípios	Nacional, Regional e Estadual
Percentual de domicílios dotados de esgotamento sanitário por rede de esgoto ou fossa séptica no total de domicílios particulares permanentes	IBGE/PNAD FUNASA/SISAB – informações detalhadas para áreas indígenas, quilombolas e pequenos municípios	Nacional, Regional e Estadual
% de escolas de Educação Básica que possuem (e que não possuem) abastecimento de água	Inep/DTDIE	Nacional e Estadual
% de escolas de Educação Básica que possuem (e não) esgoto sanitário	Inep/DTDIE	Nacional e Estadual
Saúde e Nutrição e Serviços Relacionados		
Desnutrição em crianças com menos de 5 anos (Indicador 4 da Meta 2 dos ODM)	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional e Estadual
% de crianças com menos de 5 anos com déficit estatural para idade	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional e Estadual
% de crianças com menos de 5 anos com excesso de peso para idade	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional e Estadual
Estado nutricional dos adolescentes – de 10 até 19 anos	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Estado nutricional dos adultos – de 20 anos até 59 anos	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Estado nutricional de gestantes	IBGE/POF SISVAN e SISVAN Indígena	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Baixo peso ao nascer	SINASC MS (SVS)	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Prevalência do aleitamento materno	PNDS	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Taxa de mortalidade infantil	SIM e SINASC MS (SVS) SISVAN Indígena – FUNASA	Nacional, Regional, Estadual e Municipal
Prevalência da anemia ferropriva em menores de 5 anos de idade	PNDS (MS) SISVAN Indígena	Nacional, Regional, Estadual e Municipal

Contaminação de alimentos por agrotóxicos – Porcentagem de amostras irregulares	ANVISA	Nacional e alguns Estados
Monitoramento de resíduos de medicamentos veterinários em alimentos de origem animal	ANVISA	Estadual
<b>Educação</b>		
Anos de Estudo – Número médio de anos de estudos das pessoas de referência dos domicílios, de 10 anos ou mais de idade	IBGE/PNAD	Nacional, Regional e Estadual
Analfabetismo – Taxa de analfabetismo de todas as pessoas de 15 anos ou mais de idade	IBGE/PNAD	Nacional, Regional e Estadual
Porcentagem de crianças que não frequentavam escola na população de 5 a 17 anos de idade	IBGE/PNAD	Nacional, Regional e Estadual

Sugere-se utilizar como apoio as informações sobre os indicadores de segurança alimentar e nutricional disponíveis na página eletrônica do CONSEA Nacional e os Documentos Finais produzidos por cada um dos estados em suas conferências.

O diagnóstico deve incorporar o olhar da sociedade civil e buscar também responder a perguntas como:

- Quem são os indivíduos/povos que têm o seu DHAA violado?
- Quantos são?
- Por que estão em insegurança alimentar grave?

### **Definição de Desafios e Diretrizes**

A partir do diagnóstico, é possível identificar os grandes desafios prioritários a serem enfrentados no período de vigência do Plano.

#### **Característica dos DESAFIOS**

- Apontam as prioridades a serem enfrentadas e as agendas públicas centrais da SAN a serem acompanhadas de forma mais sistemática no período de vigência do Plano de SAN;
- Assumem o caráter mais “utópico” do Plano, porém devem necessariamente dialogar com o conjunto de objetivos e metas a serem definidos;
- São formulados a partir de visão intersetorial;
- Devem considerar as proposições das conferências de SAN e os debates e documentos que expressam posicionamentos defendidos nos CONSEAs.

Conforme determinado no Decreto n. 7.272, os planos dos estados, DF e municípios que aderirem ao SISAN devem orientar-se a partir das diretrizes da PNSAN, as quais já conhecemos nas aulas anteriores. É fundamental que os planos estaduais e municipais de SAN sejam coerentes em relação a conceitos, princípios e objetivos da Política Nacional de SAN. Porém não precisam, nem devem, reproduzi-los, precisam considerar elementos da realidade local e ser coerentes com as suas próprias Leis Orgânicas de SAN e as diretrizes nelas definidas.



## Participação social

Esta etapa de elaboração do plano, por seu caráter estratégico, deve contar com atividades que permitam a participação do CONSEA e de demais representantes dos titulares de direito. Sugere-se a realização de Oficinas Participativas que possam aportar elementos, ou ainda promover o debate a partir de versões iniciais, elaboradas pelo Comitê Técnico, que apresentem propostas de Diagnóstico, Desafios e Diretrizes. Tais consultas podem também ocorrer em plenárias do CONSEA dedicadas especialmente a tal finalidade. Nesses momentos é importante assegurar a participação de sociedade civil e governo, de modo que esses espaços possam funcionar como instâncias de mediação e consenso.

## Definição de Objetivos, Metas, Rede de Programa e Ações e Orçamento

Uma vez definidos Diagnóstico, Desafios e Diretrizes, é hora de definir os Objetivos e, para cada um deles, as respectivas metas, associadas a um conjunto de Programas e Ações. Não é uma tarefa fácil, pois exige relacionar as demandas para a garantia do Direito Humano à Alimentação, à capacidade operacional do estado e o respectivo orçamento público.

Um dos principais desafios é a definição de como irão dialogar Plano de SAN e Plano Plurianual. Os marcos legais da PNSAN definem apenas que esses devem ter periodicidade coincidente. A metodologia a ser adotada vai depender de como se dá o processo de elaboração do PPA em cada realidade e, ainda, do momento em que será elaborado o Plano, discussão que deve ser feita pelo CT, com a participação de representantes dos órgãos de planejamento, antes de qualquer definição metodológica.

Boa parte da literatura sobre planejamento e orçamento converge em pelo menos uma recomendação: que a peça orçamentária estabeleça correspondência direta com os planos de governo, de modo que os programas – como proposta de ação e não classificação – estejam nela espelhados. Essa correspondência é fundamental para que os planos de SAN possam, também do ponto de vista orçamentário, ser acompanhados e monitorados.

## ETAPA 4 – Validação governamental e institucionalização

Esta etapa tem como momento principal a apresentação e aprovação da versão final do Plano de SAN junto aos secretários membros da Câmara Intersetorial, com a possível participação do governador ou prefeito. Antes de chegar a esta etapa, é importante que todos os membros titulares da Câmara tenham conhecimento dos conteúdos do Plano.

Após aprovação nessa instância, o Plano deve ser formalmente encaminhado para análise e pareceres jurídicos, seguindo para publicação, preferencialmente em forma de decreto.

A ampla divulgação dos Planos de SAN é de fundamental importância para que seus conteúdos possam ser apropriados pelos diversos atores sociais e para que possam, de fato, tornarem-se instrumento público, voltado à exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.

## Resumo

Você está encerrando o Módulo 6 deste curso. Nesta etapa você estudou que:

- O I Plano Nacional de SAN, principal instrumento de planejamento da PNSAN, foi construído de forma intersetorial pela CAISAN, em colaboração com o CONSEA. O plano, referente ao período de 2012 a 2015, consolida programas e ações nacionais relacionados às diretrizes da PNSAN, explicitando as responsabilidades dos órgãos e entidades da União.
- A metodologia adotada na elaboração deste primeiro plano tem como princípio a construção intersetorial e participativa, necessariamente associada aos objetivos e metas definidos no principal instrumento de planejamento do governo federal, o PPA.
- A elaboração do Plano seguiu três etapas principais: 1 – Construção de Proposta Técnica; 2 – Participação da sociedade civil através do CONSEA e 3 – Aprovação e validação interministerial.
- O I PLANSAN apresenta um diagnóstico da situação nacional de segurança alimentar e nutricional e também um conjunto de desafios que dele derivam. Algumas das análises que se destacam e sobre as quais devemos refletir são:
  1. A produção agrícola brasileira segue crescendo, principalmente para os produtos provenientes de monocultivos, voltados prioritariamente para a exportação. A produção de alimentos produzidos prioritariamente para o mercado interno também aumentou, mas em proporções menores. Esse modelo reforça a tendência de concentração da terra, o que segue como um problema nacional. Por outro lado, a agricultura familiar cumpre um papel decisivo na produção de alimentos para o mercado interno. Há de se reconhecer que houve ampliação significativa nos investimentos voltados para esses agricultores, mas ainda são muito inferiores àqueles destinados ao agronegócio. Soma-se a esta questão o fato de que são ainda escassos os investimentos públicos voltados para a promoção da agroecologia e que cada vez mais a disponibilidade de alimentos será afetada pelos efeitos das mudanças climáticas;
  2. Nos últimos anos, houve melhoras significativas nas condições de renda e na superação da pobreza, fatores de forte repercussão sobre a melhoria no acesso aos alimentos, pois aumentam a capacidade aquisitiva da população. Para além do crescimento econômico e do aumento real do salário mínimo, programas de transferência de renda como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada também influíram nos resultados;
  3. Todas as regiões do país reduziram seus índices de insegurança alimentar, calculado pela EBIA, porém a ampliação do acesso não tem levado a uma alimentação adequada e saudável, como mostram os crescentes índices de obesidade. O enfrentamento da transição nutricional é sem dúvidas um grande desafio para a sociedade brasileira e para a garantia do DHAA.
- Os grandes Desafios do Plano buscam enfrentar algumas questões. Em primeiro lugar, o Plano destaca que É PRECISO CONSOLIDAR O SISAN, pois é através desta estratégia que o estado se propõem a assegurar o DHAA e pretende fazer com que as políticas públicas cheguem, de forma articulada, ao território. Os 10 grandes desafios são:
  1. Consolidação da intersectorialidade e da participação social na implementação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para a realização do DHAA em todo o território nacional;

2. Erradicação da extrema pobreza e da insegurança alimentar moderada e grave;
  3. Reversão das tendências de aumento das taxas de excesso de peso e obesidade;
  4. Ampliação da atuação do Estado na promoção da produção familiar agroecológica e sustentável de alimentos e de valorização e proteção da agrobiodiversidade;
  5. Consolidar as políticas de reforma agrária, acesso à terra e o processo de reconhecimento, demarcação, regularização e desintração de terras/territórios indígenas e quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais;
  6. Instituição e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar de modo a promover o acesso regular e permanente da população brasileira a uma alimentação adequada e saudável;
  7. Ampliação do mercado institucional de alimentos para a agricultura familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e titulares de direito dos programas de transferência de renda com vistas ao fomento de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo;
  8. Ampliação do acesso à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade às famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;
  9. Enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero, das condições de saúde, alimentação e nutrição e de acesso às políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional;
  10. Fortalecimento das relações internacionais brasileiras, na defesa dos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e da Soberania Alimentar.
- Na perspectiva de consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é fundamental que os estados e municípios façam sua adesão ao SISAN e elaborem os seus Planos de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de até um ano a partir da sua assinatura. Os planos devem ter periodicidade coincidente com os respectivos planos plurianuais e base nas diretrizes da PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.
  - É importante lembrar que os planos são um instrumento de planejamento governamental e que, portanto, a responsabilidade por sua elaboração e implementação recai sobre a gestão pública, que deve construí-lo de forma intersetorial e participativa.

## Módulo 6 - Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE (ABRASCO). **I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas**: 2008-2009. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/san-dos-povos-indigenas-populacoes-negras-e-povos-e-comunicades-tradicionais/i-inquerito-nacional-de-saude-e-nutricao-dos-povos-indigenas-abrasco>. Acesso em: 9 nov. 2012.

BRASIL. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília: CAISAN, 2011. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/LIVRO\\_PLANO\\_NACIONAL\\_CAISAN\\_FINAL.pdf/view](http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/arquivos/LIVRO_PLANO_NACIONAL_CAISAN_FINAL.pdf/view). Acesso em: 8 nov. 2012.

CAMPOS, A.; PERACI, A. S. Desenvolvimento de Políticas Públicas para o Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 4., 2011, Salvador. Relatório Final. Disponível em: [http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal\\_IVCNSAN2011.pdf](http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal_IVCNSAN2011.pdf). Acesso em: 7 nov. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **A Segurança Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1998 aos Dias Atuais. Brasília, 2010.

DE TONI, Jackson. **Planejamento e Elaboração de Projetos**: Um desafio para a gestão no setor público. Porto Alegre, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/agropecuario.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 8 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD)**: 2004-2009. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf). Acesso em: 8 nov. 2012.

PIRES, V. A. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças públicas – V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2001.

# Módulo 7

## A GESTÃO DO SISAN<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Compreender os mecanismos, instrumentos, fluxos e pactos de gestão do SISAN, à luz do Decreto n. 7.272/2010;
- Conhecer o processo de adesão dos estados, Distrito Federal e municípios ao SISAN e questões relacionadas à adesão das entidades com e sem fins lucrativos;
- Conhecer as atribuições, a estrutura e o funcionamento da Câmara Intersetorial de SAN (CAISAN);
- Conhecer as estratégias e os desafios para o financiamento do SISAN;
- Entender o potencial do SISAN no sentido de fomentar e articular a formação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo.

---

1. As aulas deste módulo tem como autoras Mariana Santarelli e Marília Mendonça Leão

## Mecanismos e instrumentos de gestão do SISAN

No Módulo 5, tivemos a oportunidade de conhecer os principais marcos legais da Segurança Alimentar e Nutricional e também de compreender o que é o SISAN. No presente módulo, aprofundaremos o conhecimento sobre sua gestão.

### ATENÇÃO!

Ao longo do estudo deste módulo, é importante lembrar que o SISAN é um sistema em fase inicial de implantação, criado pela LOSAN em 2006, e apenas recentemente regulamentado em sua gestão, pelo Decreto n. 7.272 de agosto de 2010. A adesão dos estados ao sistema teve início no segundo semestre de 2011. Desde a promulgação da LOSAN, muito se avançou do ponto de vista legal e em sua gestão federal, porém, o processo de descentralização, na direção dos Estados, Distrito Federal e Municípios, é lento, gradual e tem-se dado de forma desigual nas diversas regiões do país. O SISAN avança à medida que se fortalece a cultura de direitos em nossa sociedade. Nesse processo de construção, todos nós, representantes da sociedade civil e de governos, somos atores sociais importantes e precisamos, portanto, apropriar-nos dos conceitos para tornar realidade a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em nosso país.

Como introdução é importante relembrar alguns aspectos sobre o SISAN.

Já aprendemos em aulas anteriores que o SISAN tem como principal propósito promover, proteger, respeitar e prover, em todo o território nacional, o Direito Humano à Alimentação Adequada. Esse direito é realizado quando todos têm acesso a alimentos adequados e saudáveis ou aos meios necessários para obtê-los, de forma permanente, sustentável e emancipatória, o que exige a adoção de políticas públicas de diversos setores e o envolvimento de todos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à Segurança Alimentar e Nutricional. O papel essencial do SISAN é integrar e articular esforços entre os vários setores e esferas de governo e a sociedade civil, para formular, implementar e monitorar a política nacional e os planos que promovem a segurança alimentar e nutricional no país.

### O que é o SISAN?

É o sistema público que tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do país. Este sistema possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor, esfera de governo e sociedade civil.

Como vimos no Módulo 5, a construção de sistemas de políticas públicas para assegurar direitos não é uma novidade na sociedade brasileira. Desde a Constituição Federal de 1988, busca-se a adoção de desenhos de gestão inovadores, baseados na lógica sistêmica, como forma de

coordenar a atuação do Estado na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas ao campo dos direitos sociais. Destacam-se a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) – para garantir o direito à saúde – e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – para garantir o direito ao bem estar social.

O SISAN se diferencia desses sistemas principalmente por se tratar de um sistema intersetorial, o que impõe uma estrutura diferenciada e peculiar aos seus propósitos, instâncias e em suas estratégias de gestão. Para além da coordenação das relações entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), o SISAN precisa também coordenar a relação entre os diversos setores, tais como: agricultura, assistência social, saúde, educação e meio ambiente, nas ações que apresentam interface com a segurança alimentar e nutricional.

A intersetorialidade tem também como consequência no SISAN a dificuldade da constituição de um fundo orçamentário com a finalidade de descentralização do financiamento dos programas e ações, pois os orçamentos das ações que compõem o sistema perpassam por diversos setores que, por sua vez, seguem a lógica setorial na gestão e execução orçamentária e financeira. O tema sobre financiamento e orçamento do SISAN será abordado na aula 4 deste módulo.

### **O Decreto n. 7.272/2010 e o processo de estruturação do SISAN**

O Decreto n. 7.272, promulgado em 25 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), abrindo uma nova etapa na consolidação do SISAN e na institucionalização dessa política. Ao regulamentar a LOSAN, em seus aspectos de gestão, o decreto avança e dá forma à estrutura do sistema, apontando o caminho a ser trilhado nesse processo de construção. Algumas das principais definições do decreto são:

- Objetivos e diretrizes da PNSAN;
- Atribuições dos órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN;
- Requisitos para adesão ao SISAN;
- Mecanismos de financiamento da PNSAN;
- Participação social na PNSAN;
- Operacionalização da PNSAN;
- Monitoramento e avaliação da PNSAN.

Nos módulos anteriores, aprofundamos nossos conhecimentos sobre algumas dessas determinações e seus desdobramentos, como é o caso dos objetivos e diretrizes da PNSAN e da operacionalização da PNSAN, que se concretiza através do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesta e nas próximas aulas, conheceremos as demais determinações, que nos permitirão ter mais clareza sobre a estrutura do SISAN e os desafios que precisarão ser enfrentados para que esse sistema se consolide, de forma intersetorial e participativa, em todo o território nacional. Dada a importância da participação social no âmbito do SISAN e a finalidade deste curso, o Módulo 8 será inteiramente dedicado a este tema.

#### **ATENÇÃO!**

O Decreto n. 7.272/2010 é o instrumento que normatiza os acordos feitos entre sociedade civil e governo federal, a partir da LOSAN, no que se refere à gestão do SISAN. Seu processo de elaboração contou com inúmeros momentos de diálogo, que buscaram criar consensos sobre os rumos da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## Estrutura do SISAN e atribuições de seus integrantes

O artigo 7º do Decreto n. 7.272 define as atribuições dos órgãos, entidades e instâncias integrantes do SISAN, no que concerne à sua gestão, de forma complementar às atribuições determinadas pela LOSAN e já estudadas no Módulo 5.

INSTÂNCIA	PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES
Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da PNSAN e do Plano Nacional de SAN;</li> <li>• Avaliação da implementação da PNSAN, do Plano e do SISAN.</li> </ul>
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciação e acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de SAN e manifestação sobre o seu conteúdo final, bem como avaliação da sua implementação e proposição de alterações visando ao seu aprimoramento;</li> <li>• Contribuição para a proposição e disponibilização de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e monitoramento de sua aplicação.</li> </ul>
Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição e coordenação de fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos;</li> <li>• Interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do governo federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do PLANSAN;</li> <li>• Apresentação de relatórios e informações ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do PLANSAN.</li> </ul>
Instituições privadas com ou sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Decreto n. 7.272 não definiu atribuições para estas instituições.</li> </ul>
ÓRGÃOS E ENTIDADES DE SAN QUE ATUAM EM TODAS AS ESFERAS DA FEDERAÇÃO	
Órgãos e entidades do Poder Executivo federal responsáveis pela implementação dos programas e ações integrantes do Plano Nacional de SAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação na CAISAN com vistas à definição pactuada de suas responsabilidades e mecanismos de participação na PNSAN e no PLANSAN;</li> <li>• Participação na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do PLANSAN, nas suas respectivas esferas de atuação;</li> <li>• Interlocução com os gestores estaduais, distritais e municipais do seu respectivo setor para a implementação da PNSAN e do PLANSAN;</li> <li>• Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações à CAISAN e ao CONSEA;</li> <li>• Criação, no âmbito de seus programas e ações, de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.</li> </ul>
Órgãos e entidades dos Estados e do Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação de câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, com atribuições similares à CAISAN;</li> <li>• Instituição e apoio ao funcionamento de conselhos estaduais ou distrital de SAN;</li> <li>• Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos Planos de SAN, com base no disposto no Decreto n. 7.272 e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e conselhos de segurança alimentar e nutricional;</li> <li>• Interlocução e pactuação com a CAISAN, nos fóruns tripartites, por meio das respectivas câmaras governamentais intersetoriais, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de SAN;</li> <li>• No caso dos estados, instituição de fóruns bipartites para interlocução e pactuação com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de SAN dos municípios sobre os mecanismos de gestão e de implementação dos planos estaduais e municipais;</li> <li>• Criação, no âmbito dos programas e ações de SAN, de mecanismos e instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada;</li> <li>• Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras governamentais intersetoriais e aos conselhos de segurança alimentar e nutricional.</li> </ul>



Órgãos e entidades dos Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação de câmara ou instância governamental de articulação intersetorial dos programas e ações de SAN, com atribuições similares à CAISAN;</li> <li>• Implantação e apoio ao funcionamento de conselhos municipais de SAN ou definição de instância de participação e controle social responsável pela temática;</li> <li>• Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação dos respectivos planos de SAN, com base no disposto no Decreto n. 7.272 e nas diretrizes emanadas das respectivas conferências e dos conselhos de SAN;</li> <li>• Interlocução e pactuação, nos fóruns bipartites, com as câmaras governamentais intersetoriais de SAN dos seus estados, sobre os mecanismos de gestão e de cooperação para implementação integrada dos planos nacional, estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional;</li> <li>• Monitoramento e avaliação dos programas e ações de sua competência, bem como o fornecimento de informações às respectivas câmaras ou instâncias governamentais de articulação intersetorial e aos conselhos de SAN.</li> </ul>
-----------------------------------	--

### **Instrumentos, espaços e fluxos de pactuação intersetorial e federativa**

A coordenação federativa e intersetorial da Política Nacional de Segurança Alimentar é sem dúvida um de seus maiores desafios. A definição de atribuições, instrumentos e espaços de pactuação no contexto do SISAN é de fundamental importância para a estruturação do sistema, que se propõe a atuar por meio de um conjunto de políticas públicas, cada qual com sistemas, redes de gestão e cultura organizacional próprios e diversos entre si, o que faz das estratégias de pactuação elemento fundamental para dar unicidade ao sistema.

Em relação à pactuação intersetorial, como vimos no módulo anterior, o Decreto n. 7.272 determina que:

Art. 8º O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN.

Parágrafo único. Poderão ser firmados acordos específicos entre os órgãos e entidades do Poder Executivo federal responsáveis pela implementação dos programas e ações de segurança alimentar e nutricional, com o objetivo de detalhar atribuições e explicitar as formas de colaboração entre os programas e sistemas setoriais das políticas públicas.

Em relação à pactuação federativa, o decreto determina que:

Art. 9º A pactuação federativa da PNSAN e a cooperação entre os entes federados para a sua implementação serão definidas por meio de Pactos de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada.

Esses pactos, que dependem da adesão de um conjunto expressivo de estados e municípios ao SISAN, deverão prever:

I - a formulação compartilhada de estratégias de implementação e integração dos programas e ações contidos nos planos de segurança alimentar e nutricional; e

II - a expansão progressiva dos compromissos e metas, e a qualificação das ações de segurança alimentar e nutricional nas três esferas de governo.

Os espaços privilegiados de pactuação intersetorial são as CAISANs e os espaços de pactuação federativa são os denominados Fóruns Tripartites, em que deverão ocorrer:

- I - a negociação, o estabelecimento e o acompanhamento dos instrumentos de pactuação entre as esferas de governo; e
- II - o intercâmbio do Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios para o fortalecimento dos processos de descentralização, regionalização e gestão participativa da política nacional e dos planos de segurança alimentar e nutricional.

Ainda não regulamentado, o Fórum Tripartite pretende assumir o papel de instância colegiada de articulação, negociação e pactuação entre os gestores públicos, representantes das câmaras intersetoriais de SAN das três esferas de governo. Terá como objetivo a regulamentação e a operacionalização das políticas públicas de SAN e o fortalecimento do processo de descentralização.

O decreto determina ainda que as câmaras intersetoriais de segurança alimentar e nutricional dos estados que aderirem ao SISAN deverão realizar reuniões periódicas com representantes dos Municípios, denominadas Fóruns Bipartites.

A criação dos Fóruns Bipartites depende da consolidação do SISAN nos estados. Essas instâncias deverão ter atribuições similares ao Fórum Tripartite, tendo como âmbito de atuação a esfera estadual.

	PACTUAÇÃO INTERSETORIAL	PACTUAÇÃO FEDERATIVA
<b>Instância</b>	Câmaras Intersetoriais Governamentais de SAN	Fórum Tripartite
<b>Instrumento</b>	Planos de SAN	Pacto de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada

Na esfera federal, um grande passo, no que se refere à pactuação intersetorial, foi dado através da publicação do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Cabe agora acompanhar e monitorar sua implementação e estimular a elaboração dos planos estaduais.

A pactuação federativa ainda não foi iniciada, depende ainda da adesão dos Estados, Distrito Federal e de um número significativo de Municípios ao SISAN, tema de que trataremos na próxima aula.

**ATENÇÃO!**

No atual estágio de implantação do SISAN, cabe aos Estados e Distrito Federal: a adesão formal ao SISAN; a consolidação de seus conselhos e câmaras intersetoriais; a elaboração dos primeiros planos estaduais de SAN e o incentivo e fortalecimento dessas instâncias nos municípios sob sua jurisdição.

Para os municípios, é hora de formar e/ou fortalecer conselhos e câmaras, elaborar leis orgânicas de SAN municipais e, para aqueles que já se encontram em estágio mais avançado, elaborar planos municipais para criar as condições de adesão ao SISAN.



## Módulo 7

## aula 2

### Adesão ao SISAN

Na aula anterior conhecemos a estrutura do SISAN e seus fluxos de gestão, que passam necessariamente pelas esferas estaduais, do distrito federal e municipais, em que se materializa grande parte das políticas públicas que fazem parte do Plano Nacional de SAN, para além daquelas fomentadas originalmente por essas esferas de governo.

Não há dúvidas quanto ao papel e à responsabilidade dos estados, Distrito Federal e municípios na garantia do DHAA, porém, diferente do que ocorre em outros sistemas de políticas públicas, como o SUS e o SUAS, a adesão ao SISAN não é obrigatória, e sim voluntária. Estados, Distrito Federal e municípios que queiram aderir o SISAN devem manifestar seu interesse e cumprir com requisitos básicos, determinados pelo Decreto n. 7.272 e normativos da CAISAN.

#### ATENÇÃO!

A adesão ao SISAN deve ser percebida pelos governantes estaduais e municipais e pela sociedade civil como a porta de entrada para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, uma política de estado e não de um governo específico, assegurada por lei (LOSAN) e respaldada pela Constituição Federal. Concebida de forma democrática e participativa através de amplos processos de diálogo com a sociedade, ocorridos principalmente durante as quatro conferências de SAN já realizadas. Ao aderir ao SISAN, os agentes públicos se comprometem com a realização do DHAA e se propõem a fazer parte de uma estratégia nacional para eliminar a fome e promover a segurança alimentar e nutricional.

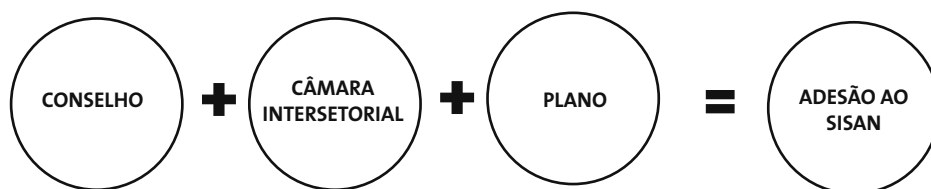
#### Adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN

A CAISAN é responsável pela coordenação do processo de adesão ao SISAN, regulamentado pelo Decreto n. 7.272/2010 e pela Resolução n. 9 – CAISAN.

De acordo com o artigo 12 do Decreto, são requisitos básicos para a adesão ao SISAN:

- I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais;
- II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial

de segurança alimentar e nutricional; e  
III - o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura.



O instrumento legal definido no Decreto é o Termo de Adesão.

Para aderir ao SISAN, tais requisitos devem estar assegurados por Lei. A Resolução n. 9 diz que os entes federados, para aderir ao sistema, devem apresentar:

- Lei estadual ou do Distrito Federal e seus regulamentos que disponham sobre a criação ou fixação dos componentes do SISAN, estabelecendo seus objetivos e sua composição, bem como os parâmetros para a instituição e a implementação do Plano de SAN, assegurada, pelo menos, a instituição:
  - a) da Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado ou do Distrito Federal;
  - b) do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional;
  - c) da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Termo de Compromisso de elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano a partir da data da assinatura do termo de adesão.

Em razão da coerência que deve existir entre as normas estaduais, distrital e locais com as normas federais que instituem e regulamentam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é fundamental que haja compatibilidade entre os componentes estaduais e municipais do SISAN, bem como dos planos de SAN estaduais e municipais, com os componentes federais do sistema e o PLANSAN.

Essa compatibilidade se traduz da seguinte forma:

- Os componentes estaduais, distrital e municipais do SISAN devem ter natureza, composição, direção e atribuições similares aos dos componentes federais;
- Os planos estaduais e municipais de SAN devem ser coerentes em relação a conceitos, princípios e objetivos do PLANSAN.

Conhecidos os critérios de adesão, podemos nos perguntar:

Mas o que, objetivamente, os Estados, Distrito Federal e Municípios ganham com a adesão?

O artigo 1º da Resolução n. 9 determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios que aderirem ao SISAN:

I – farão jus, segundo suas características e de acordo com os resultados na execução de programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional na sua esfera, ao recebimento de recursos, em regime de co-financiamento, para apoio e aperfeiçoamento da gestão dos seus planos de Segurança Alimentar e Nutricional;

II – poderão receber pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de Segurança Alimentar e Nutricional, quando habilitados em editais de chamada pública para descentralização de recursos federais de ministérios que em seus editais atribuam pontos a elementos relativos à gestão e operacionalização do SISAN, em regime de co-financiamento, desde que seus planos atendam aos critérios e parâmetros estabelecidos no Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010;

III – estarão aptos a receber apoio financeiro, em regime de co-financiamento, para os conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional dos Estados, Municípios e Distrito Federal, para o seu adequado funcionamento e participação no SISAN, bem como para a realização das conferências de Segurança Alimentar e Nutricional em sua esfera, com o propósito de fortalecer a participação e o controle social.

### **Adesão das entidades privadas, sem e com fins lucrativos, ao SISAN**

De acordo com o Decreto n. 7.272, a adesão das entidades privadas sem fins lucrativos ao SISAN dar-se-á por meio de Termo de Participação. Para aderir ao SISAN, como rege o artigo 13 do Decreto n. 7.272, essas entidades deverão:

- I - assumir o compromisso de respeitar e promover o direito humano à alimentação adequada;
- II - contemplar em seu estatuto objetivos que favoreçam a garantia da segurança alimentar e nutricional;
- III - estar legalmente constituída há mais de três anos;
- IV - submeter-se ao processo de monitoramento do CONSEA e de seus congêneres nas esferas estadual, distrital e municipal; e
- V - atender a outras exigências e critérios estabelecidos pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

O decreto determina que as entidades sem fins lucrativos que aderirem ao SISAN poderão atuar na implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme definido no Termo de Participação. A adesão dessas entidades ainda não foi regulamentada pela CAISAN.

#### **ATENÇÃO!**

É importante diferenciar a participação social – que se dá formalmente através de espaços de participação, como fóruns e conselhos de segurança alimentar e nutricional que atuam na esfera da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e do controle social das políticas públicas – da atuação das entidades sem fins lucrativos que atuam na coexecução das políticas públicas. Quando falamos de adesão dessas entidades ao SISAN, estamos falando da possibilidade de cooperação entre o poder público e as organizações não governamentais na execução das políticas públicas. Para participar do conselho, por exemplo, uma entidade sem fins lucrativos não precisa ter feito a adesão ao sistema.

A participação das entidades privadas SEM fins lucrativos na execução das políticas públicas de SAN ainda é uma questão a ser regulamentada. Do início da estratégia Fome Zero até hoje, a prática e a concepção sobre o papel desse segmento sofreram grandes transformações. Ademais, cada um dos setores do governo conta com estratégias próprias que vão desde a transferência de responsabilidades até parcerias sólidas, como é o caso, por exemplo, da cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Articulação do Semiárido

(ASA) na implantação de cisternas e das inúmeras associações que apoiam os agricultores no acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). É preciso estabelecer com mais clareza qual é o papel que se espera dessas organizações da sociedade civil na execução das políticas de SAN e ainda aperfeiçoar os instrumentos de repasse de recursos, de forma que governo e sociedade possam atuar de forma cooperada pela garantia da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, sem que o Estado abra mão de suas atribuições na garantia desse direito.

A 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em novembro de 2011, aprovou algumas propostas relacionadas a esta temática.

#### **Proposições da 4ª CNSAN**

Valorizar e fomentar a participação da sociedade civil na implementação do SISAN, sendo necessário:

- Instituir um novo marco regulatório para as entidades sem fins lucrativos que fomente a organização autônoma da sociedade e possibilite o acesso aos recursos públicos, a partir da adoção de mecanismos transparentes e democráticos e construção de instrumentos adequados para regular a relação entre as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e movimentos populares e o Estado;
- Definir o papel das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas de SAN, determinando e regulando suas atribuições e formas de financiamento no âmbito do SISAN;
- Criar um marco jurídico para as entidades sem fins lucrativos que desenvolvem ações de SAN, incluindo-as no art. 20 da Constituição Federal, garantindo assim sua imunidade tributária, nos moldes da assistência social;
- Criar mecanismos de repasse de recursos às entidades sem fins lucrativos que atuem na área de SAN, respeitando e adequando-os às especificidades das organizações de povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, populações negras, mulheres e entidades que atuam na prevenção, combate e controle de doenças ligadas à má nutrição (considerando que esta abrange a desnutrição, a anemia, sobrepeso e obesidade);
- Implementar monitoramento e controle social;
- Elaborar um código de ética/conduita que delimite as ações das organizações privadas sem fins lucrativos e que defina, objetivamente, o que é conflito de interesses e violação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável;
- Estabelecer Mecanismos de Responsabilização para as entidades que desrespeitarem código de ética/conduita.

A participação das entidades COM fins lucrativos é um tema ainda menos amadurecido no âmbito da PNSAN e sobre o qual precisamos avançar, uma vez que o setor privado está presente em toda a cadeia de produção, processamento e comercialização dos alimentos. O Decreto determinou que a CAISAN, após consulta ao CONSEA, regulamentará os mecanismos de adesão da iniciativa privada com fins lucrativos ao SISAN, iniciativa esta que ainda não foi tomada.

Em relação a este tema também houve proposições na IV CNSAN.

**Proposições da 4ª CNSAN**

Fortalecer o papel regulador do Estado em relação às organizações privadas com fins lucrativos ligadas à área de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio de:

- Elaboração de um código de ética/conduita que delimite ações, responsabilidades, deveres e obrigações das organizações privadas com fins lucrativos e que defina, objetivamente, o que é conflito de interesses e violação do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, regulamentados pelas Câmaras Intersetoriais de SAN, com a participação dos Conselhos de SAN;
- Estabelecimento de mecanismos de responsabilização para as entidades que desrespeitarem o código de ética/conduita.

**Recomendações aos Estados, Distrito Federal e Municípios**

Algumas das questões que devem ser observadas pelos estados e municípios, quando da elaboração dos marcos legais necessários à adesão ao SISAN, são:

- A superação da lógica setorial nas LOSANs, que em muitos casos se reflete na ausência de uma instância de coordenação governamental intersetorial e no acúmulo de atribuições a um único e determinado setor;
- Em relação aos conselhos: a manutenção de seu caráter consultivo; de sua composição de dois terços de sociedade civil e um terço de governo e a delegação da presidência a conselheiros não governamentais, justamente por se tratar de um órgão de assessoramento aos dirigentes governamentais.

Através do estudo, pode-se observar também que os conselhos estaduais estão ligados, em sua maioria, às secretarias responsáveis pela política de assistência social. Nestes casos, deve-se evitar que a participação e o controle social sejam voltados exclusivamente aos programas desse setor.

Seguem alguns exemplos de ações desencadeadoras, que podem acelerar o processo de implantação do SISAN:

- Estabelecer uma ação permanente de capacitação e sensibilização, a fim de estimular a instituição de Leis Estaduais e Municipais de SAN, Conselhos Municipais de SAN e Câmaras Intersetoriais (Estaduais e Municipais) de SAN;
- Divulgar SAN e SISAN nos fóruns de reuniões dos Secretários Estaduais das diversas pastas, além de ampliar a articulação junto aos demais conselhos e instâncias de direitos humanos envolvidos, Defensoria Pública, Ministério Público, redes de movimentos sociais;
- Realizar amplo processo de mobilização para aprofundar o entendimento do Decreto n. 7.272, que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Construir uma política de formação periódica e continuada, direcionada aos Conselhos Municipais;
- Elaborar materiais norteadores e ampliar sua divulgação pela mídia, visando ao entendimento da população em geral sobre segurança alimentar e nutricional;
- Recomendar, aos governadores e presidentes dos CONSEAs, as adequações necessárias dos marcos legais já existentes e que apresentam incoerência com os marcos nacionais;
- Ampliar a articulação e diálogo com os Poderes Legislativo e Executivo para a aprovação dos marcos legais, nas três esferas de governo.

## Funcionamento da CAISAN

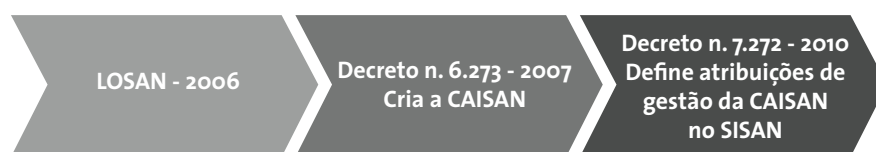
A CAISAN, instituída pelo Decreto n. 6.273, em novembro de 2007, é uma instância do governo federal que tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional. A Câmara é composta por 16 Ministros e 3 Secretarias (com status de Ministério) e seus respectivos suplentes, sendo os membros da CAISAN também conselheiros governamentais do CONSEA. A presidência da CAISAN, assim como a Secretaria Geral do CONSEA, estão hoje sob a responsabilidade do MDS. Na trajetória de institucionalização da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN assume o papel de coordenação intersetorial, que logo ao início do governo Lula foi designado ao GT Fome Zero<sup>2</sup>.

### COMPOSIÇÃO DA CAISAN

Casa Civil da Presidência da República;  
 Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;  
 Ministério das Cidades;  
 Ministério do Desenvolvimento Agrário;  
 Ministério da Educação;  
 Ministério da Fazenda;  
 Ministério do Meio Ambiente;  
 Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;  
 Ministério da Saúde;  
 Ministério do Trabalho e Emprego;  
 Ministério da Integração Nacional;  
 Ministério da Ciência e Tecnologia;  
 Ministério das Relações Exteriores;  
 Ministério da Pesca e Aquicultura;  
 Secretaria-Geral da Presidência da República;  
 Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República;  
 Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República;  
 Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República.

### Atribuições CAISAN

No Módulo 5, tivemos oportunidade de conhecer os diversos marcos legais que vão regulamentar a CAISAN. São eles:



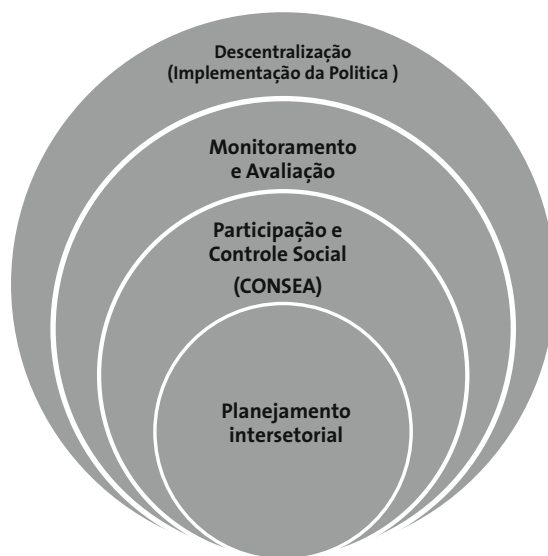
Outros instrumentos infralegais que regulamentam de forma complementar a CAISAN são:

2. O GT Fome Zero foi uma estrutura criada em 2004 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), vinculada à Câmara de Políticas Sociais da Casa Civil, com o objetivo de articular as ações do Fome Zero alocadas nos diversos ministérios, e assegurar os acordos feitos entre sociedade civil, via CONSEA, e governo, no tocante à política de segurança alimentar e nutricional.



- Regimento Interno da CAISAN;
- Resolução CAISAN n. 9, da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, que regulamenta os procedimentos e o conteúdo dos termos para a adesão de estados, Distrito Federal e municípios ao SISAN.

Nesta aula tentaremos compreender melhor o conjunto de atribuições, voltados à coordenação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, que deve ser feita em interlocução permanente entre o CONSEA e os órgãos de execução. Essas atribuições podem ser categorizados em três naturezas distintas e complementares:



### Planejamento e articulação intersetorial

Atribuições principais:

- Elaborar os Planos Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;
- Promover interlocução e pactuação com os órgãos e entidades do governo federal sobre a gestão e a integração dos programas e ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Na dinâmica de funcionamento da CAISAN, vale a pena destacar iniciativas exemplares de articulação intersetorial, independente daquelas relacionadas no I PLANSAN, que se dão através da formação de Comitês Técnicos voltados para a formulação de instrumentos legais, planos e estratégias intersetoriais.

O Decreto n. 6.273, em seu artigo 5º, determina que “A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional poderá instituir Comitês Técnicos com a atribuição de proceder à prévia análise de ações específicas.”

No que se refere à articulação anterior, cabe destacar dois Comitês Técnicos criados com as seguintes finalidades:

- Elaborar Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade;
- Formular marco legal para a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA).

Cabe destacar ainda que foi através de Comitês Técnicos da CAISAN que, em colaboração com o CONSEA, foram formulados diversos marcos legais da SAN, como por exemplo o Decreto n. 7.272/2010, que institui a Política Nacional de SAN.

### **Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade**

Este plano pretende promover uma ação proativa do Estado brasileiro voltada para a promoção da alimentação adequada e saudável, por reconhecer que as conquistas significativas em relação ao combate à fome e desnutrição foram acompanhadas pelo crescimento de outros problemas de saúde pública, como o aumento progressivo do sobrepeso e da obesidade.

O Plano pretende refletir o esforço integrado e intersetorial do governo para superar a situação perversa da má nutrição no Brasil, com o apoio da Organização Pan Americana de Saúde (OPAS)/Organização Mundial de Saúde no Brasil e do CONSEA. Além do processo de elaboração, propõe-se que a responsabilidade pela gestão seja implementada em um cenário intersetorial, por meio de um Comitê Gestor que se responsabilizará por implementar, monitorar e avaliar o Plano, bem como promover sua interlocução com os entes federativos, a iniciativa privada, as universidades e a sociedade civil organizada. A articulação desses representantes se dará no âmbito da CAISAN, a qual acompanhará a implementação do Plano e promoverá o seu monitoramento e avaliação.

### **Política Nacional de Abastecimento Alimentar**

Há alguns anos se discute, principalmente no âmbito do CONSEA Nacional, a consolidação de uma Política Nacional de Abastecimento, com o objetivo de promover o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais. Algumas das questões que se pretende enfrentar com essa política são:

- Valorização dos circuitos locais e regionais de produção; armazenamento e conservação; processamento; distribuição e comercialização dos alimentos;
- Ampliação do acesso da agricultura familiar e dos pequenos e médios produtores rurais aos mercados;
- Regulamentação dos mercados, de forma a evitar a volatilidade dos preços dos alimentos;
- Ampliação do consumo de frutas e hortaliças.

Atualmente um Comitê Técnico instituído no âmbito da CAISAN está trabalhando na elaboração de um projeto de lei, a partir do qual se pretende deslançar esta política.

A 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional elaborou proposições relacionadas a esta temática:

### Proposições da 4ª CNSAN

- Propor e institucionalizar acordos específicos entre os órgãos dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital e municipal responsáveis por programas e ações de SAN, com o objetivo de detalhar atribuições e explicitar formas de colaboração entre os setores de governo, a exemplo do que vem sendo feito por Comitês Técnicos instituídos no âmbito da CAISAN, que estão construindo o Plano Intersetorial de Prevenção e Controle da Obesidade e a Política Nacional de Abastecimento. Em consonância com esses mecanismos federais de concertação de atribuições e colaboração intersetorial, fomentar a adoção de instrumentos similares pelas esferas estadual, distrital e municipal, adequando seus conteúdos e estratégias de ação às suas realidades;
- Propor formas de interação entre as instâncias responsáveis pela formulação e controle social da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), para desenvolver e fortalecer a cultura e a prática da intersetorialidade e potencializar estratégias compartilhadas e complementares para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável.

### Monitoramento e avaliação

Atribuições principais:

- Monitorar e avaliar os resultados e impactos da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Apresentar relatórios e informações ao CONSEA, necessários ao acompanhamento e monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Monitorar e avaliar, de forma integrada, a destinação e aplicação de recursos em ações e programas de interesse da segurança alimentar e nutricional no plano plurianual e nos orçamentos anuais;
- Assegurar o acompanhamento da análise e encaminhamento das recomendações do CONSEA pelos órgãos de governo, apresentando relatórios periódicos.

Entre as iniciativas de monitoramento e avaliação já realizadas pela CAISAN, vale destacar a que desencadeou a publicação do documento intitulado “Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional”, elaborado pela CAISAN para subsidiar o encontro nacional: “III Conferência Nacional de SAN + 2”, realizado em outubro de 2009, em Brasília. Entre as iniciativas adotadas pelo CONSEA, cabe destacar o esforço realizado em torno da publicação do relatório “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos Dias Atuais”<sup>3</sup>.

Outra iniciativa que ocorre de forma continuada é o acompanhamento das recomendações do CONSEA. Como já visto anteriormente, o CONSEA costuma expedir Exposições de Motivos<sup>4</sup> (sem), direcionadas à Presidente da República e à CAISAN. Ao longo de sua existência, quando da recepção das EMs, a câmara tem buscado reunir os diversos ministérios relacionados ao tema, com o intuito de construir respostas, soluções consensuadas e manifestações públicas.

3. Ambos os documentos estão disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes>.

4. As Exposições de Motivos do CONSEA estão disponíveis em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/exposicao-de-motivos>.

Para realização do monitoramento e avaliação do I Plano Nacional de SAN, deverá ser instituído um Comitê Técnico, de caráter permanente, composto, preferencialmente por técnicos que já atuam em sistemas de monitoramento e avaliação em seus ministérios, bem como por representantes da sociedade civil do CONSEA. Esse compromisso encontra-se explicitado no próprio Plano Nacional.

#### ATENÇÃO!

Ainda há muito que se avançar no que se refere aos mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e também quanto ao entendimento sobre qual é o papel da CAISAN no que se refere à essa questão. Não há dúvidas de que a câmara deve atuar de forma articulada às demais instâncias de exigibilidade do DHAA, tais como os conselhos e comissões de direitos humanos, e os ministérios públicos; buscando fortalecer mecanismos de recebimento de denúncias de violações do DHAA e seu monitoramento e a criação de mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas estruturantes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Algumas proposições da IV CNSAN relacionadas a esse tema podem ser conhecidas abaixo:

#### Proposições da 4ª CNSAN

- Exigir que os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cumpram seu papel de produzir e tornar públicas, através dos meios de comunicação de massa, informações, pesquisas e estudos sobre as ações e programas relacionadas à SAN (especialmente cobertura, efetividade das ações e garantia da aplicação e prestação de contas de recursos financeiros), visando criar condições para avaliação pelas respectivas instâncias de participação social;
- Realizar encontros nacionais, estaduais, territoriais, distrital e municipais de balanço das proposições das conferências e dos planos, de forma articulada entre as três esferas de governo, com a participação da sociedade civil, dois anos após a realização das conferências, para avaliar o grau de cumprimento das propostas;
- Estimular a criação de Observatórios de Preços dos Alimentos, respeitando as especificidades locais, que possibilitem a organização de informações que propiciem uma análise intersetorial da problemática da volatilidade dos preços, incluindo suas causas e seus desdobramentos.

#### Descentralização e coordenação federativa

Atribuições principais:

- Definir, ouvido o CONSEA, os critérios e procedimentos de participação no SISAN;
- Articular e estimular a integração das políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;
- Coordenar o processo de adesão ao SISAN;
- Instituir e coordenar os fóruns tripartites para a interlocução e pactuação, com representantes das câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional estaduais, municipais e do Distrito Federal, das respectivas políticas e planos de segurança alimentar e nutricional.

Como vimos na aula anterior, a descentralização do SISAN se inicia com a adesão dos estados, Distrito Federal e municípios ao SISAN. A CAISAN tem dedicado recentemente muitos esforços na regulação desses procedimentos e na capacitação e estímulo à adesão junto aos entes federados, especialmente os estados e Distrito Federal.

Entende-se que a instituição dos fóruns tripartites é uma ação ainda por vir, pois depende de um maior grau de adesão dos entes federados ao sistema.

#### Proposições da 4ª CNSAN

- Instituir e iniciar o funcionamento do Fórum Tripartite (reunião da CAISAN com representantes de suas similares estaduais e municipais) e dos 26 Fóruns Bipartites (reuniões da Câmara Intersetorial Estadual com suas similares municipais), com a participação dos CONSEAs, a fim de criar condições para que seja firmado o primeiro Pacto Nacional de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, que visa consolidar os compromissos, competências e atribuições de gestão do SISAN, nas três esferas de governo;
- Definir que os princípios e diretrizes da Política Nacional de SAN, instituídos pela LOSAN e pelo Decreto n. 7.272/2010, sejam também orientadores nas esferas estaduais, distrital e municipais que aderirem ao SISAN.

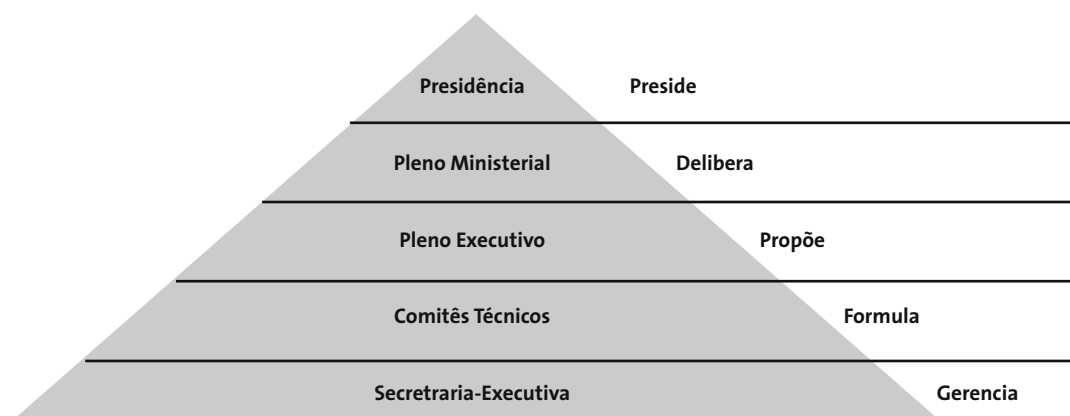
#### ATENÇÃO!

Como vimos na aula anterior, em 2010, estudo realizado pela CAISAN junto aos estados constatou que algumas das LOSANs estaduais analisadas refletem de forma limitada a visão intersetorial, principalmente porque em muitas delas não são criadas, enquanto integrantes do SISAN, as câmaras intersetoriais, em alguns casos a coordenação intersetorial é atribuída a um único setor. Nesses casos, cabe aos estados avaliar a pertinência de adequação de seus marcos legais.

#### Estrutura e funcionamento da CAISAN

A estrutura e o funcionamento da CAISAN são regulamentados por seu Regimento Interno, tornado público através da Resolução CAISAN n. 4, de 30 de dezembro de 2010.

A Câmara apresenta a seguinte estrutura:



## Presidência da CAISAN

Função acumulada pela Ministra de Desenvolvimento Social e Combate à Fome junto com a função de Secretária-Geral do CONSEA.

Sua função principal é zelar pelo cumprimento dos objetivos de formulação e coordenação da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e das ações de segurança alimentar e nutricional.

A presidente é responsável por convocar e conduzir as reuniões do Pleno Ministerial.

## Pleno Ministerial da CAISAN

É o órgão de deliberação superior e final da CAISAN, composto pelo titulares dos ministérios e secretaria da Presidência da República.

É uma instância deliberativa que aprova os planos de SAN, regulamentações específicas, Pactos de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, entre outros instrumentos e decisões tomadas intersetorialmente no âmbito da PNSAN.

O Pleno Ministerial reúne-se pelo menos uma vez a cada quadrimestre.

## Pleno Executivo da CAISAN

Esta instância é o núcleo executivo da CAISAN, formado pelos suplentes dos ministros e ministras. Reúne-se pelo menos uma vez a cada bimestre, incluindo as reuniões preparatórias sobre os temas constantes de pauta a serem debatidos nas plenárias do CONSEA.

O Pleno Executivo elabora propostas, como o apoio dos Comitês Técnicos, que vão ser finalmente aprovadas ou não pelo Pleno Ministerial. Seus membros assessoram os ministros e ministras em sua participação na CAISAN.

## Comitês Técnicos da CAISAN

São instâncias de assessoramento da CAISAN, instituídos por aprovação do Pleno Ministerial. São formados por representantes dos ministérios e secretarias da Presidência da República membros da CAISAN, podendo ter a participação de convidados de outras esferas e do CONSEA, quando necessário.

Compete aos Comitês Técnicos fornecer subsídios para tomadas de decisão sobre temas transversais e/ou emergenciais relacionados à área de segurança alimentar e nutricional que motivaram sua instituição.

## Secretaria Executiva da CAISAN

Alocada no MDS e coordenada por um(a) secretário(a)-executivo, a Secretaria-Executiva tem como atribuição assistir o(a) presidente da CAISAN em suas atribuições.

Em síntese, cabe a esta instância cumprir e fazer cumprir as instruções emanadas da CAISAN e estabelecer comunicação permanente com o CONSEA.

Cabe também à Secretaria-Executiva, sob orientação da Presidência da CAISAN, coordenar o processo de adesão ao SISAN.

Como pudemos observar na elaboração do I PLANSAN, as deliberações tomadas pela CAISAN costumam seguir o seguinte fluxo:



É importante lembrar que esse é o fluxo de formulação e tomada de decisão de responsabilidade governamental. Ao longo dos processos, há uma série de momentos em que a participação social se dá, por meio de consultas ao CONSEA e da participação de seus conselheiros em alguns eventos de discussão e validação das propostas.

## Módulo 7

## aula 4

### Financiamento da PNSAN no âmbito do SISAN

O Brasil fez a escolha de gerir políticas públicas por meio de sistemas integrados e participativos, cujos exemplos mais antigos são o SUS e o SUAS. Em comum com o SISAN, esses sistemas apresentam: mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo e a implantação de formas concretas de participação e controle social. Como já vimos anteriormente, o SISAN se diferencia de ambos por sua característica intersetorial, que exige também a pactuação entre os vários setores de governo.

Essa característica própria, entre outras coisas, acaba por trazer também maior complexidade no que se refere ao financiamento do SISAN. Para que possamos compreender melhor as estratégias e os dilemas colocados para o financiamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, vamos antes entender como se dá o financiamento do SUS e do SUAS.

#### Financiamento e descentralização de recursos nos sistemas setoriais

Primeiro é importante saber que a Saúde e a Assistência Social, de acordo com a Constituição Federal de 1988, fazem parte do Sistema de Seguridade Social Brasileiro<sup>5</sup>. Para dar sustentabilidade financeira a este novo conceito de Seguridade Social, a Constituição previu a criação do Orçamento da Seguridade Social composto por fontes diversas e exclusivas de financiamento, oriundas de contribuições de toda a sociedade. A base ampla e diversificada de financiamento do sistema passa a ser constituída por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de contribuições sociais de trabalhadores e empregadores e das receitas oriundas de loterias. Portanto, a própria Constituição Federal determina a base de recursos que deverão assegurar a universalização desses serviços.

5. De acordo com a Constituição Federal, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

No que se refere à descentralização de recursos da União aos demais entes federados, o SUAS e o SUS incorporaram a instituição de transferências automáticas de recursos, fundo a fundo, baseadas em critérios como valores per capita ou metas acordadas entre as esferas de governo. Esses sistemas apresentam redes próprias e exclusivamente setoriais de bens e serviços, o que torna mais simples sua estratégia de financiamento, no caso, a Transferência Fundo a Fundo, que consiste no repasse de valores de forma regular e automática, diretamente de um fundo nacional para os estados, municípios e Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento similar. As transferências destinam-se ao financiamento das ações estratégicas e serviços de saúde e assistência social, pactuados entre as três esferas de governo.

## Financiamento e descentralização de fundos no SISAN

Agora vamos observar o que diz o Decreto n. 7.272/2010, em relação ao financiamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

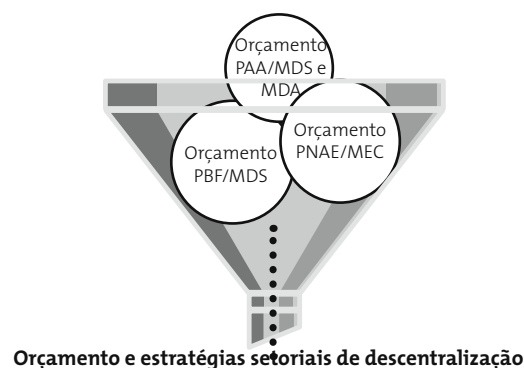
Art. 14. O financiamento da PNSAN será de responsabilidade do Poder Executivo Federal, assim como dos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderirem ao SISAN, e se dividirá em:

- I - dotações orçamentárias de cada ente federado destinadas aos diversos setores que compõem a segurança alimentar e nutricional; e
- II - recursos específicos para gestão e manutenção do SISAN, consignados nas respectivas leis orçamentárias anuais.

O financiamento da PNSAN, portanto, se divide em dois componentes:

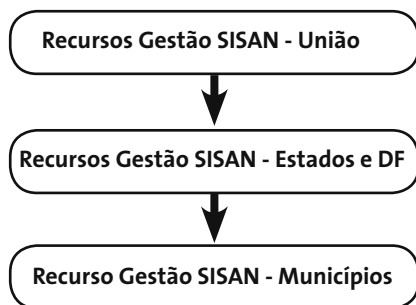
1. O primeiro se refere ao orçamento que financia o conjunto de programas e ações presentes no I PLANSAN. Corresponde ao orçamento que cada um dos ministérios destina a seus respectivos programas e ações de SAN, são prerrogativas de cada um dos setores e de suas instâncias específicas de gestão e controle social, cabendo à CAISAN e ao CONSEA a elaboração de proposições visando à maior articulação entre elas e à adequação da cobertura;
2. O segundo componente se refere à gestão e manutenção do SISAN e de seus componentes, em especial as câmaras intersetoriais e dos CONSEAs, nas três esferas de governo. Os recursos podem ser utilizados também no aperfeiçoamento da gestão dos planos de Segurança Alimentar e Nutricional e na realização das conferências de SAN. Este componente conta com uma ação orçamentária específica, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e coordenação da Secretaria Executiva da CAISAN.

### COMPONENTE 1



\* Os programas citados são apenas exemplos.



**COMPONENTE 2****Descentralização sob coordenação das câmaras intersetoriais**

No que se refere ao primeiro componente de financiamento, os diversos programas e ações que compõem o PLANASAN, como o PAA, o Bolsa Família e o PNAE, apresentam estratégias próprias de financiamento e descentralização de recursos. Em relação a eles, a CAISAN tem poder limitado e, segundo o decreto, cabe a ela um papel propositivo:

Art. 15. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional discriminará, por meio de resolução, anualmente, as ações orçamentárias prioritárias constantes do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e proporá:

- I - estratégias para adequar a cobertura das ações, sobretudo visando ao atendimento da população mais vulnerável; e
- II - a revisão de mecanismos de implementação para a garantia da equidade no acesso da população às ações de segurança alimentar e nutricional.

No que se refere ao segundo componente de financiamento, o grande desafio é a adequação dos instrumentos de repasse da União aos demais entes federados. Ao aderir ao SISAN, estados, Distrito Federal e municípios se habilitam a receber os recursos. Até o presente momento, a estratégia tem sido a formalização de convênios, o que se tem mostrado inadequado, quando o que se pretende é a descentralização de recursos de forma direta e continuada.

É importante mencionar que houve amplo debate sobre a criação de um Fundo de Segurança Alimentar e Nutricional, porém, em se tratando de uma política intersetorial e buscando respeitar a autonomia dos diferentes órgãos na definição de seus orçamentos, optou-se, até então, pela não constituição de um fundo próprio.

**O que diz a 4ª Conferência Nacional de SAN sobre o financiamento da PNSAN****Proposições da 4ª CNSAN**

Garantir uma política orçamentária adequada ao aspecto intersetorial do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que assegure os recursos necessários para a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada e saudável e que respeite a autonomia dos diferentes setores e de suas instâncias próprias de gestão na definição de seus orçamentos com a participação da sociedade civil organizada para aperfeiçoamento da gestão do SISAN por meio de:

- a) Dotações orçamentárias incluídas no PPA e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), nas três esferas de governo, compatíveis com os compromissos estabelecidos nos respectivos planos de SAN em cada esfera, garantindo que estes sejam integralmente executados, isentos de corte ou contingenciamento;
- b) Inclusão nos PPAs e LOAs dos estados, distrito federal e municípios, de ação orçamentária com recursos suficientes que assegurem o apoio à gestão, inclusive com a criação de um

Fundo de Gestão para a implementação do SISAN, para cofinanciamento das instâncias de gestão intersetorial (câmaras, comitês ou grupos intersetoriais de governo, a exemplo da CAISAN), bem como das instâncias de controle social (CONSEAS e conferências, a exemplo do PPA do Governo Federal 2012/2015);

c) Planos Plurianuais que facilitem a intersetorialidade através da articulação e integração de ações e programas públicos, a exemplo do PPA 2012/2015 do Governo Federal.

Ampliar os recursos do governo federal destinados ao apoio, implantação e gestão do SISAN e definir formas diretas e continuadas de repasse de recursos aos demais entes federados de forma a fomentar o processo de descentralização do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

## **Participação social na elaboração e controle social do orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional**

O Orçamento Público<sup>6</sup> expressa os objetivos, as aspirações e as prioridades do governo vigente. Numa sociedade democrática, esses objetivos e prioridades devem refletir as aspirações e as demandas da maioria da população, em especial daquelas pessoas ou comunidades que vivem em vulnerabilidade social. É sempre importante reiterar que o governo é apenas o “administrador” dos fundos públicos, que na verdade são compostos com os recursos dos contribuintes – pessoas e entidades públicas ou privadas – que pagam impostos. A função do governo é redistribuir os recursos, na forma de políticas públicas e planos nacionais. Dessa forma, o Orçamento Público é claramente um instrumento político e como tal deve ter a influência da sociedade civil nas suas etapas de elaboração, execução, monitoramento e avaliação.

O Decreto n. 7.272/2010 aborda a questão da seguinte forma:

Art. 14 § 2º O CONSEA e os conselhos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional poderão elaborar proposições aos respectivos orçamentos, a serem enviadas ao respectivo Poder Executivo, previamente à elaboração dos projetos da lei do plano plurianual – PPA, da lei de diretrizes orçamentárias – LDO e da lei orçamentária anual – LOA, propondo, inclusive, as ações prioritárias.

De acordo com a nossa Constituição, o processo de elaboração e apreciação do orçamento está centrado em três leis, a saber: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É importante notar que, com as devidas adequações, a mesma lógica se aplica aos estados, Distrito Federal e municípios.

### **Lei do Plano Plurianual (PPA)**

É feita a cada quatro anos. O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para diversas despesas relativas a investimentos e programas de duração continuada. Todo presidente deve encaminhar ao Congresso Nacional sua proposta de PPA até 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. A execução inicia-se no segundo ano do mandato presidencial e se encerra no primeiro ano do mandato subsequente.

6. Orçamento Público é o documento legal que prevê os recursos disponíveis e os gastos governamentais, em um período determinado, refletindo as políticas públicas prioritárias e as metas e objetivos fiscais. É um instrumento político que pode garantir a realização dos direitos humanos. A sociedade civil e os conselhos públicos devem se organizar para conhecer e participar de todas as etapas do ciclo orçamentário na esfera de governo de sua influência.

### Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Essa lei é feita anualmente e é válida apenas por um ano. Ela estabelece de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte.

### Lei Orçamentária Anual (LOA)

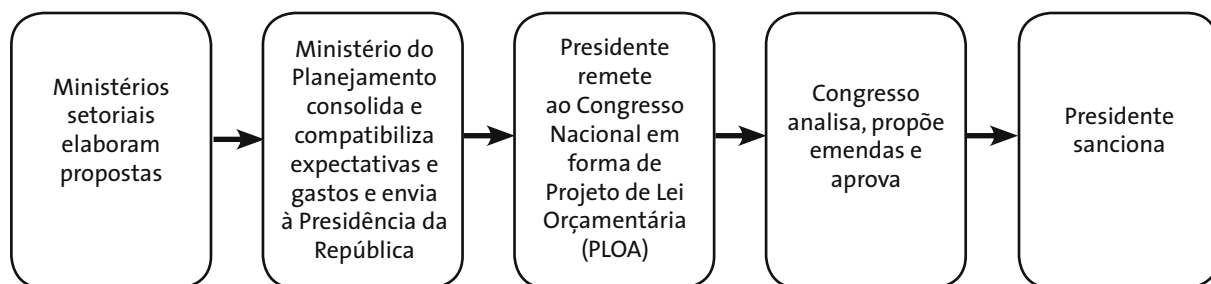
É uma lei editada a cada exercício fiscal e contém três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. Os dois primeiros envolvem toda a programação de gastos dos Poderes da União, isto é, toda a administração pública, direta e indireta. O terceiro contém a previsão de investimentos das empresas em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto. Os orçamentos fiscal e da seguridade social listam todos os gastos da União, bem como todas as receitas que se espera arrecadar. O projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

#### Em resumo

É possível dizer que o PPA estabelece o planejamento de longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, ao passo que a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas previstos no PPA.

O processo orçamentário começa no Poder Executivo, quando os diversos órgãos setoriais (ministérios) fazem o levantamento de suas necessidades e apresentam suas propostas, que são analisadas de forma a compatibilizar as expectativas de gastos com as receitas previstas pelo governo. Uma vez concluída a proposta, ela é encaminhada ao Presidente da República, juntamente com uma Exposição de Motivos do Ministro do Planejamento. Estando de acordo, o Presidente da República a remete em forma de projeto de lei orçamentária (PLOA) ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de cada ano.

Como corresponsável e participante na elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento, cabe ao Congresso Nacional analisar e aprovar os projetos de leis que compõem o processo orçamentário. A forma constitucional prevista para a atuação do Congresso Nacional, em sua participação na elaboração do orçamento, se dá através de emendas aos projetos de lei. Uma vez aprovada, a PLOA é enviada ao Presidente da República para sua sanção.



A participação social, através dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, pode se dar nas diversas etapas de formulação orçamentária e em relação aos seus diversos instrumentos. Desde 2005, o CONSEA nacional tem acompanhado sistematicamente o Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional e enviado anualmente à Presidência da República, CAISAN e aos diversos ministérios Exposições de Motivos com recomendações a cerca do orçamento a ser destinado aos principais programas de SAN. Essa estratégia de participação, muitas vezes acompanhada de reuniões ministeriais, ocorre anualmente durante a etapa inicial de elaboração do orçamento, quando este se encontra sob o planejamento dos ministérios.

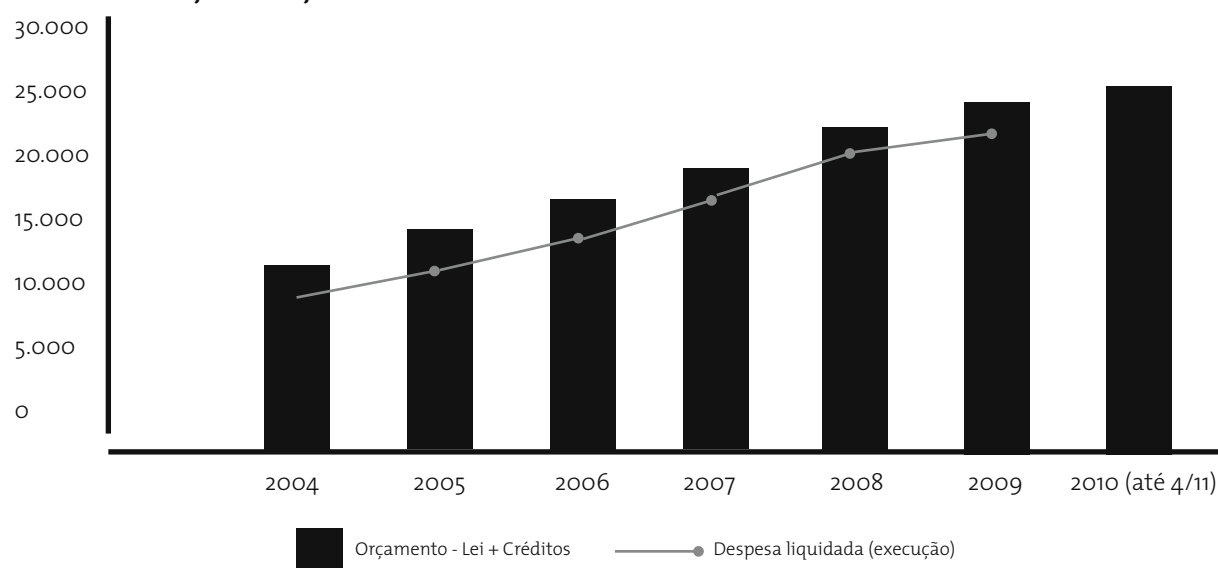
### **Evolução do Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional no período 2004-2010**

O relatório do CONSEA, “A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1988 aos Dias Atuais”, apresenta uma análise sobre o orçamento destinado à SAN.

É importante destacar que esta análise é anterior ao I Plano Nacional de SAN, referente ao período de 2012 a 2010, porém, o conjunto de programas considerados na análise (43 programas e 149 ações orçamentárias) é muito similar àqueles que vieram a compor o Plano.

Veja no gráfico abaixo como o orçamento da SAN cresceu nos últimos anos.

**Gráfico 1 - Evolução do Orçamento da SAN**



Fonte: SIAFI - SOF/Ministério do Planejamento. Elaboração: CONSEA

Entre 2004 e 2010, o orçamento destinado pelo governo federal às ações de SAN passou de R\$ 13,44 bilhões para R\$ 26,99 bilhões. Podemos dizer que em seis anos o orçamento destinado a essa política dobrou, o que foi fortemente impulsionado pela prioridade dada ao tema através da estratégia Fome Zero.

Todos os temas apresentaram aumento significativo de recursos, entre 2004 e 2010, como por exemplo:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar – 205%;
- Transferência de renda – 120%;
- SAN no semiárido – 816%;
- Vigilância e atenção à saúde – 79%.

## O SISAN e a promoção de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo

Nas últimas aulas, tivemos a oportunidade de conhecer os mecanismos de gestão do SISAN, que, quando devidamente implementados em todo o território nacional, oferecerão mais condições para que o Estado possa assegurar o direito humano à alimentação adequada.

No módulo anterior, estudamos os principais programas e iniciativas que compõem o Plano Nacional de SAN e que nada mais são do que a rede de bens e serviços públicos e as políticas públicas que dão corpo a esse sistema.

Agora é hora de juntar as coisas e compreender como os mecanismos do SISAN podem fomentar a integração dos programas e iniciativas de SAN. Nesta aula buscaremos mostrar como podemos, através do SISAN, fortalecer a promoção de Circuitos Locais de Produção, Abastecimento e Consumo de Alimentos, um dos objetivos do Plano Nacional de SAN, mais diretamente ligado à Diretriz 2 – Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados de base agroecológica e sustentáveis, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos.

É importante lembrar que este é apenas um exemplo das muitas estratégias integradas que podem ser promovidas no âmbito da PNSAN.

Primeiro, é preciso compreender o que são os circuitos.

### **Circuitos Locais de Produção, Abastecimento e Consumo**

A PNSAN tem como uma de suas principais diretrizes a perspectiva de promoção de sistemas descentralizados de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos, voltados para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, com prioridade à produção de base agroecológica. Tal objetivo se caracteriza pela associação das dimensões de produção, abastecimento e consumo, que reforça o enfoque intersetorial necessário para a devida articulação de programas e ações dispersos nos diversos setores de governo, na perspectiva de formação de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo de alimentos.

Algumas elaborações conceituais podem nos ajudar a compreender o que vem a ser esses circuitos locais, como a noção de Sistema Agroalimentar Local, definida como:

Organizações de produção e serviço (...) associadas por suas características e seu funcionamento a um território específico. O meio ambiente, os produtos, os indivíduos, seu saber-fazer, suas instituições, seus comportamentos alimentares, suas redes de relações se combinam em um território para produzir uma organização agroalimentar em uma escala espacial dada. (MUCHNICK; SAUTIER, 1998)

Nesse conceito, destaca-se a noção de PROXIMIDADE, que se manifesta em dois sentidos complementares:

- Proximidade geográfica;
- Proximidade organizada.

A ideia de proximidade organizada se assemelha àquela de solidariedades territoriais que permitem emergir procedimentos e regras de ação que facilitam a realização de projetos e ações coletivas e de interação entre os membros da cadeia de produção, abastecimento e consumo.

Para entender melhor esses sistemas, é importante compreender a diferença entre:

#### **Cadeias agroalimentares integradas nacional e internacionalmente**

- Compostas pelas cooperativas de grande porte, corporações agroindustriais, intermediação mercantil e redes de supermercados;
- Operam nos mercados nacionais e internacionais, sendo governadas por atores que concentram grande poder econômico e político.

#### **Circuitos locais de produção, abastecimento e consumo de alimentos**

- Integradas pelos pequenos produtores, suas cooperativas ou associações, empreendimentos urbanos industriais e comerciais de pequeno porte, armazéns, quitandas, restaurantes), equipamentos de abastecimento (feiras, sacolões) e as diversas formas de venda direta aos consumidores;
- Ocorrem no interior do país ou na periferia dos centros urbanos.

#### **Recordando**

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 estimam que a agricultura familiar é responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café e 63% do valor produzido em horticultura. Boa parte dessa produção é utilizada no próprio estabelecimento agrícola ou circula através de circuitos locais e regionais de abastecimento.

### **Por que a preferência pela promoção de circuitos locais, quando o que se pretende é a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional?**

Maior autonomia e o direito à agrobiodiversidade por parte dos agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais

A soberania alimentar, quando pensada em âmbito local, depende do controle de agricultores e agricultoras sobre os recursos necessários para a produção sustentável, incluindo a terra, as sementes, os fertilizantes, a água, os minerais do solo, etc. Tais condições se concretizam mais facilmente a partir de modelos de produção alternativos à agricultura convencional e de grande porte, comandada pelas dinâmicas de comoditização que caracterizam os processos das cadeias integradas nacional e internacionalmente, movidos sob interesses corporativos e pela volatilidade dos preços internacionais. A partir da perspectiva de direitos humanos econômicos, sociais e culturais, não há dúvidas de que os circuitos locais são mais adequados e, não por outra razão, são mais comumente adotados por agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais.

## Alimentos mais saudáveis e adequados à cultura alimentar local

Há muitos questionamentos hoje quanto à qualidade dos alimentos comercializados pelas grandes redes atacadistas e varejistas, cultivados por meio de processos de produção agrícola, disseminados em escala global com o advento da Revolução Verde, principalmente no que se refere ao uso excessivo de agrotóxicos e à utilização de sementes transgênicas. Por outro lado, estudos apontam que a qualidade nutricional dos alimentos tende a ser melhor quando o consumo acontece mais próximo à colheita. Os circuitos curtos permitem, portanto: menor perda da qualidade nutricional dos alimentos; menor desperdício de energia despendida nos deslocamentos; redução do desperdício de alimentos que acontece ao longo da cadeia de distribuição e, ainda, maior respeito às formas de produção e hábitos de consumo locais.

A promoção dos circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo parte de três pressupostos principais:

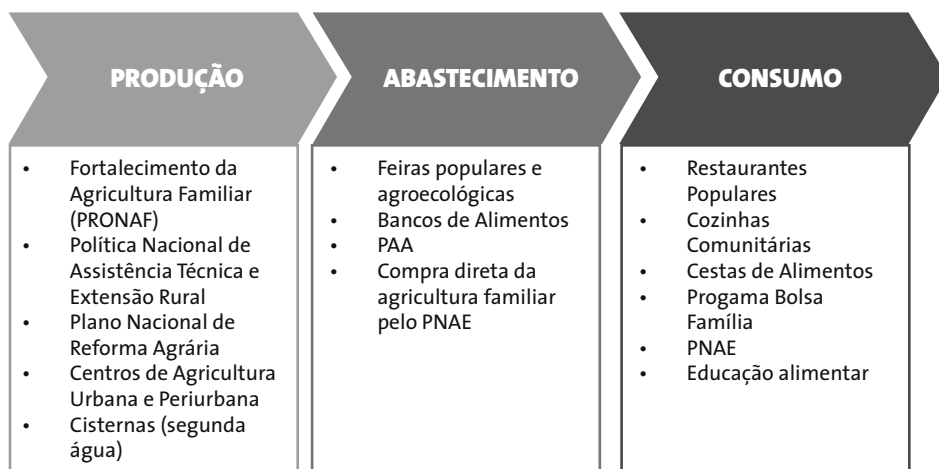
- Fortalecer agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais enquanto principais produtores dos alimentos que consumimos;
- Tornar o alimento produzido localmente como a melhor opção para assegurar uma alimentação saudável e adequada;
- Aproximar os produtores e consumidores locais, com base em relações transparentes, solidárias e de confiança.

### Os Circuitos Locais e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

No contexto de consolidação da PNSAN, os circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo podem ser animados e movimentados por políticas públicas de SAN, entre as quais se destacam:

- Aquelas mais diretamente voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar;
- Os programas de compras institucionais de alimentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o componente de compra da agricultura familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Os programas que facilitam a comercialização dos alimentos produzidos por agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais;
- Equipamentos públicos que oferecem refeições saudáveis a preços acessíveis, à população de baixa renda.

Veja a seguir alguns dos programas que estão no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e que, quando integrados, irão fomentar a formação destes circuitos. Lembre-se também de que em cada localidade há programas estaduais, municipais e iniciativas promovidas por organizações não governamentais que se somam às nacionais.



O acesso aos meios de produção e ao uso sustentável da agrobiodiversidade deve ser considerado como condição primordial, neste sentido se destacam as iniciativas voltadas à reforma agrária e de acesso à água.

Na dinamização desses circuitos, o denominado mercado institucional de alimentos, que tem no PAA e no PNAE seus principais componentes, exerce um papel estruturador. Ambos os programas possuem mecanismos de gestão e abrem precedentes, sob o ponto de vista legal, que autorizam a compra direta dos agricultores familiares cadastrados, com a dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas e criando mercado para os pequenos produtores.

Ao articular a produção familiar com o consumo local, na perspectiva de assegurar o direito humano à alimentação adequada, o mercado institucional de alimentos interfere no sistema agroalimentar, formando circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo, que asseguram não só a inclusão produtiva dos agricultores familiares, mas também alimentos mais saudáveis na mesa das famílias em situação de vulnerabilidade social e alimentar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar determina, por lei, que pelo menos 30% dos produtos alimentares adquiridos sejam provenientes da agricultura familiar. No caso do PAA, os alimentos comprados com recursos federais são direcionados, prioritariamente, para o abastecimento de dois importantes conjuntos de iniciativas públicas: a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição, composta por Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, operados em sua grande maioria pelas municipalidades, e a rede socioassistencial, ligada ao SUAS. Os alimentos são também utilizados na composição de Cestas de Alimentos, programa do MDS que distribui alimentos a grupos populacionais específicos, e na complementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que abastece a rede pública de escolas.

Como se pode observar, contamos hoje com um conjunto potente de políticas públicas que permitem a intervenção pública nos sistemas agroalimentares locais, de forma a incluir os agricultores familiares no mercado e, ao mesmo tempo, assegurar alimentação adequada às famílias mais vulneráveis à fome.

Devemos nos perguntar agora:

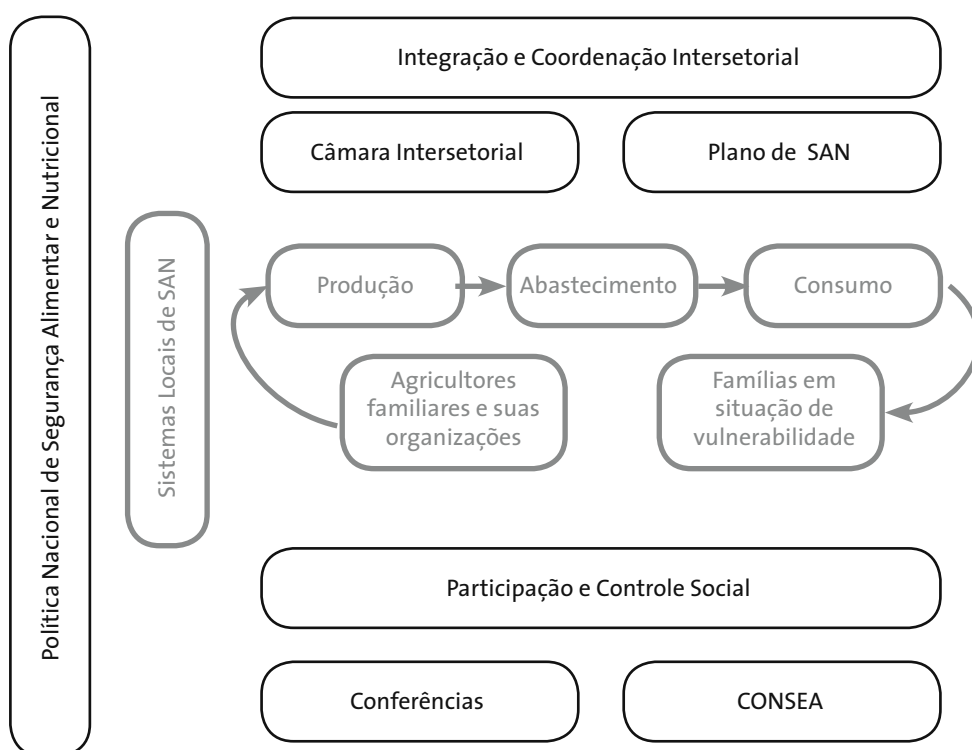
**Em que medida os instrumentos de gestão do SISAN podem potencializar a formação de circuitos locais de produção, abastecimento e consumo?**



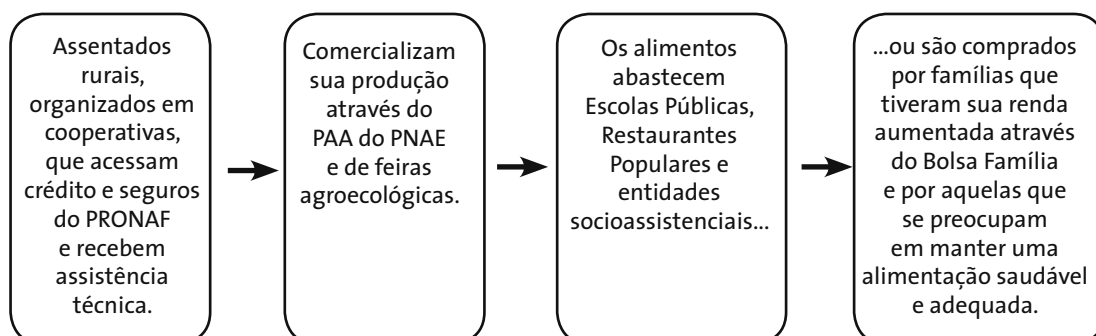
Os programas e ações capazes de dinamizar esses circuitos estão sob responsabilidade de vários setores de governo. Pelo lado da sociedade civil, há também um conjunto de associações, cooperativas, organizações não governamentais e demais atores sociais envolvidos nessas cadeias.

Através das instâncias do SISAN, como os conselhos e as câmaras intersetoriais e seus instrumentos de participação e pactuação intersetorial, como as conferências e os planos municipais de SAN, é possível gerar uma visão política comum e uma estratégia intersetorial pactuada para a dinamização de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo.

É através do planejamento, implementação e monitoramento integrados das diversas políticas de SAN e da ativa participação da sociedade civil que se territorializa a segurança alimentar e nutricional e que se transformam as políticas públicas em reais benefícios para toda a população.



Esta aula buscou exemplificar como os instrumentos de gestão e participação social do SISAN dialogam com a realidade de implementação das políticas de SAN nos territórios para assegurar o direito humano à alimentação adequada. Em alguns municípios brasileiros já é possível observar dinâmicas, como esta:



## Resumo

Você está encerrando o Módulo 7 deste curso. Nesta etapa você estudou que:

- Em primeiro lugar, precisamos nos lembrar de que o SISAN é um sistema em construção, criado pela LOSAN em 2006, e apenas recentemente regulamentado em sua gestão, pelo Decreto n. 7.272, de agosto de 2010. Encontra-se em fase inicial de descentralização, pode ainda não ter chegado a seu município, ou se apresentar ainda de forma muito frágil em seu estado.
- Neste processo de construção, todos nós, representantes da sociedade civil e de governos, somos atores sociais importantes. Precisamos, portanto, apropriar-nos dos conceitos para tornar realidade a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em nosso país.
- O SISAN se diferencia de outros sistemas de políticas públicas, como o SUS e o SUAS, principalmente por se tratar de um sistema intersetorial, o que impõe uma estrutura diferenciada e peculiar aos seus propósitos, instâncias e em suas estratégias de gestão.
- No âmbito do SISAN, são coordenadas as relações entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e entre os diversos setores, tais como: agricultura, assistência social, saúde, educação e meio ambiente, nas ações que apresentam interface com a segurança alimentar e nutricional.
- Integram o SISAN: a Conferência Nacional; a CAISAN; o CONSEA; os órgãos e entidades de SAN que atuam em todas as esferas da federação e as instituições privadas com ou sem fins lucrativos que aderirem ao sistema.
- O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, é o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN. O responsável por sua elaboração é a CAISAN.
- Os Pactos de Gestão pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, resultado de pactuação entre o governo federal e representantes governamentais das esferas estadual e municipal, são o principal instrumento de planejamento voltado à cooperação entre os entes federados. Sua construção se dará no Fórum Tripartite, que pretende assumir o papel de instância colegiada de articulação, negociação e pactuação entre os gestores públicos, representantes das câmaras intersetoriais de SAN das três esferas de governo.
- Na esfera federal, um grande passo, no que se refere à pactuação intersetorial, foi dado através da publicação do I Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A pactuação federativa ainda não foi iniciada, pois depende ainda da adesão dos entes federados ao SISAN.
- A adesão ao SISAN é voluntária. Estados, Distrito Federal e Municípios que queiram aderir ao SISAN devem manifestar seu interesse e cumprir com requisitos básicos, determinados pelo Decreto n. 7.272 e pelos normativos da CAISAN.
- Para estados, Distrito Federal e municípios, são requisitos básicos para a adesão ao SISAN, conforme o artigo 12 do Decreto n. 7.272/2010: I - a instituição de conselho estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, composto por dois terços de representantes

da sociedade civil e um terço de representantes governamentais; II - a instituição de câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de segurança alimentar e nutricional; e III - o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de segurança alimentar e nutricional, no prazo de um ano a partir da sua assinatura.

- O artigo 1º da Resolução n. 9 determina que, ao aderir ao SISAN, estados, Distrito Federal e municípios: I – poderão receber recursos, em regime de co-financiamento, para apoio e aperfeiçoamento da gestão dos seus planos de Segurança Alimentar e Nutricional; II – poderão receber pontuação adicional para propostas de apoio a ações e programas incluídos nos seus respectivos planos de Segurança Alimentar e Nutricional, em editais de chamada pública; III – estarão aptos a receber apoio financeiro, em regime de co-financiamento, para o apoio a Conseas e Conferências.
- A adesão das entidades com e sem fins lucrativos ao SISAN ainda não foi devidamente regulamentada, o que se apresenta como um desafio. É preciso estabelecer com mais clareza qual é o papel que se espera dessas organizações da sociedade civil na execução das políticas de SAN e ainda aperfeiçoar os instrumentos de repasse de recursos, de forma que governo e sociedade possam atuar de forma cooperada, sem que o Estado abra mão de suas atribuições na garantia desse direito.
- A CAISAN é uma instância do governo federal que tem como finalidade promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetos à área de segurança alimentar e nutricional. A Câmara é composta por 16 ministérios e 3 secretarias (com status de ministério) e sua presidência está hoje sob a responsabilidade do MDS.
- As atribuições da CAISAN podem ser organizadas em três linhas principais: descentralização e coordenação federativa, planejamento e articulação intersetorial e monitoramento e avaliação.
- O financiamento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional se divide em dois componentes. O primeiro se refere ao orçamento que financia o conjunto de programas e ações presentes no I PLANASAN. O segundo componente se refere à gestão e manutenção do SISAN e de seus componentes, em especial as câmaras intersetoriais e os CONSEAS, nas três esferas de governo.
- O Decreto n. 7.272/2010 determina que o CONSEA e os conselhos estaduais, distrital e municipais de segurança alimentar e nutricional poderão elaborar proposições aos respectivos orçamentos, a serem enviadas ao respectivo Poder Executivo, previamente à elaboração dos projetos da lei do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), propondo, inclusive, as ações prioritárias.
- A participação social, através dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, pode se dar nas diversas etapas de formulação orçamentária e em relação aos seus diversos instrumentos. No caso do CONSEA nacional, normalmente ocorre através do diálogo com os ministérios, durante a etapa inicial de elaboração do orçamento.
- Circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo podem ser animados e movimentados por políticas públicas de SAN, como por exemplo: PRONAF, PAA, Bancos de Alimentos, PNAE, Feiras e Restaurantes Populares.

- Os programas e ações capazes de dinamizar os circuitos estão sob responsabilidade de vários setores de governo. Pelo lado da sociedade civil, há também um conjunto de associações, cooperativas, organizações não governamentais e demais atores sociais envolvido nessas cadeias.
- Através das instâncias do SISAN, como os conselhos e as câmaras intersetoriais e seus instrumentos de participação e pactuação intersetorial, como as conferências e os planos municipais de SAN, é possível gerar uma visão política comum e uma estratégia intersetorial pactuada para a dinamização de circuitos curtos de produção, abastecimento e consumo.
- Na atual conjuntura cabe aos estados e Distrito Federal: a adesão formal ao SISAN; a consolidação de seus conselhos e câmaras intersetoriais; a elaboração dos primeiros planos estaduais de SAN; o incentivo e fortalecimento destas instâncias nos municípios sob sua jurisdição.
- Para os municípios é hora de: formar e/ou fortalecer conselhos e câmaras; elaborar Leis Orgânicas de SAN municipais; para aqueles que já se encontram em estágio mais avançado, elaborar planos municipais.
- Na elaboração dos marcos legais, é importante observar questões como: a superação da lógica setorial nas LOSANs, o que em muitos casos se reflete na ausência de uma instância de coordenação governamental intersetorial e no acúmulo de atribuições a um único e determinado setor; em relação aos conselhos: a manutenção de seu caráter consultivo, de sua composição de dois terços de sociedade civil e um terço de governo e a delegação da presidência a conselheiros não governamentais, justamente por se tratar de um órgão de assessoramento aos dirigentes governamentais.

## Módulo 7 - Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto n. 6.273, de 23 de novembro de 2007. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de Segurança Alimentar e Nutricional em Regiões Metropolitanas**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. (Coord.). **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Série Relatórios Técnicos 3. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2006.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 4., 2011, Salvador. Relatório Final. Disponível em: [http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal\\_IVCNSAN2011.pdf](http://www.pjf.mg.gov.br/sg/conselhos/comsea/doc/2011/relatofinal_IVCNSAN2011.pdf). Acesso em: 7 nov. 2012.

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **A Segurança Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: Indicadores e Monitoramento da Constituição de 1998 aos Dias Atuais. Brasília, 2010.

Muchnik, J.; Sautier, D. **Systèmes Agroalimentaire Localisés et Construction de Territoires**. ATP CIRAD, 1998.

# MÓDULO 8

## PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO SISAN<sup>1</sup>

Ao final deste módulo, você será capaz de:

- Conhecer o conceito e as formas de exercer a democracia e a cidadania;
- Conhecer os conceitos de participação e controle social;
- Identificar os espaços e as formas de atuação da sociedade civil para a promoção do DHAA, em nível local;
- Identificar os CONSEAs como espaços de intervenção da sociedade para o controle e a participação social no SISAN.

---

1. As aulas deste módulo tem como autoras Marília Mendonça Leão e Nayara Côrtes Rocha

## O conceito de democracia e cidadania

Nos módulos anteriores, aprendemos que os direitos humanos pressupõem princípios como a dignidade, a prestação de contas e o apoderamento, que devem ser garantidos considerando ainda as perspectivas da não discriminação e da participação. Agora que também já conhecemos como o Estado brasileiro vem organizando-se para garantir o DHAA, por meio do SISAN, vamos tratar neste módulo de como você poderá participar ativamente deste processo.

A participação social é um princípio básico para as sociedades democráticas. Atualmente, ela se faz presente como palavra-chave da maioria dos discursos políticos e dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Mas o que é efetivamente a participação social? O que é controle social? Quem pode participar? Como participar? Os espaços de participação e controle social são democráticos? Há desigualdades nesta participação?

As aulas deste módulo objetivam apresentar algumas ideias que vão ajudá-lo(a) a formular suas próprias respostas às perguntas acima. Na aula 1 vamos tratar de alguns conceitos importantes que julgamos fundamentais para uma participação social mais consciente.

### O que é democracia?

A origem da palavra democracia vem do grego demos (povo) e kratos (poder), que significa um regime em que o poder deve emanar do povo e para o povo. Na Grécia Antiga, berço da cultura ocidental, a democracia era entendida como uma forma de governo baseada na igualdade, liberdade e participação do povo no poder. Na democracia ateniense, as decisões eram tomadas em assembleia por aqueles considerados cidadãos.

Outro marco histórico da democracia ocidental foi a Revolução Francesa, que deu fim ao chamado Antigo Regime, pautado pelo feudalismo, privilégios da nobreza e do clero, e cujos “direitos feudais” eram baseados na apropriação do trabalho dos vassalos e escravos. Com o lema “Igualdade, Liberdade e Fraternidade” e encampada pelo povo francês, essa revolução foi um processo importante de conquista da democracia na Europa. Além disso, deu origem a um importante documento de direitos humanos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789<sup>2</sup>.

Democracia é um conceito de definição plural e pode ser compreendido sob diferentes perspectivas e culturas. Pode ser considerado como um conceito abstrato, um valor em si relacionado à liberdade de expressão e de decisão, ou ainda às formas de promover a equidade em sociedade. Mas o importante é compreender que democracia pressupõe uma forma de governar que considera a opinião e decisão da maioria.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),

a democracia implica o acesso ao poder do Estado (por meio de eleições) e a vigência do Estado de Direito. Pressupõe, portanto, um regime político e uma forma de organizar o poder, de maneira que o Estado não vulnere os direitos políticos, civis e sociais dos cidadãos e cidadãs. (RODRIGUEZ, 2010)

2. Sugestão de leitura: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Direitos\\_do\\_Homem\\_e\\_do\\_Cidad%C3%A3o](http://pt.wikipedia.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_dos_Direitos_do_Homem_e_do_Cidad%C3%A3o).

Para partirmos de um mesmo referencial, vamos considerar aqui democracia como um “sistema de poder no qual as decisões que interessam a todos [...] são tomadas por todos os membros que integram uma coletividade” (BOBBIO, 1998).

Para entendermos a complexidade do conceito de democracia, podemos nos valer de algumas contradições que existiram nos dois processos históricos citados (Democracia na Grécia Antiga e a Revolução Francesa). Tanto a democracia ateniense como a democracia burguesa conquistada pela Revolução Francesa não promoveram a igualdade plena de participação entre todos os cidadãos dessas sociedades. Em Atenas, eram considerados cidadãos apenas os atenienses cujos pais fossem atenienses. Assim, mulheres, estrangeiros e escravos – que formavam a maior parte da população – não tinham participação política alguma nessa sociedade. Também no período que se seguiu à Revolução Francesa, o povo que lutou por ela continuou alheio ao poder. Ou seja, a democracia efetivamente conquistada por essas sociedades era limitada a grupos detentores de riquezas e poder na época. Ainda assim, esses processos são considerados marcos históricos da democracia por terem promovido avanços sociais e políticos, em relação ao que existia nos períodos anteriores. Algumas questões fundamentais que valeram para aqueles tempos e ainda valem para os tempos atuais são:

- Quem são os cidadãos e as cidadãs?
- Uma pessoa excluída que tem os seus direitos humanos violados é um cidadão?
- Uma pessoa excluída das políticas públicas, dos bens e serviços públicos pode exercer sua cidadania?
- É possível existir democracia plena sem cidadania?

### **Mas o que é cidadania?**

A noção de cidadania está fortemente associada à história dos direitos humanos. Exercer a cidadania é uma das formas de lutar pelos direitos humanos, é defender a liberdade, a autonomia e a soberania de um povo; é lutar pelas garantias dos direitos individuais e coletivos. Exercer a cidadania é não se conformar frente às dominações autoritárias, seja do Estado ou de outras instituições ou de pessoas que oprimem ou praticam a injustiça. Exercer a cidadania é poder escolher os seus representantes pelo voto livre, secreto e autônomo, acompanhar a atuação desses representantes e participar de discussões e decisões políticas que dizem respeito a sua vida. Ser cidadão é ter consciência de que é um titular de direitos. É considerar que cidadania pressupõe direitos e deveres. Se, por um lado, o Estado tem obrigações a cumprir com o cidadão e para isso deve organizar-se adequadamente, de outro lado, o cidadão precisa ter ciência de suas responsabilidades, de seus deveres. O cidadão deve conhecer como se organizar em grupo para reclamar e exigir os seus direitos. A ocupação de espaços de participação e controle social é uma das maneiras mais eficazes para se exercer a cidadania.

#### **O que é cidadania?**

“A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.” (DALLARI, 1998)

Esta breve revisão conceitual serve para lembrar que democracia e cidadania são conceitos em permanente transformação e podem ter significados diferentes, dependendo do momento histórico, dos valores de determinada sociedade e da cultura em que estão inseridos.



O autor Norberto Bobbio reconhecido pensador dos direitos humanos, afirma:

Direitos do homem<sup>3</sup>, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e protegidos não há democracia; sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos (BOBBIO, 1992).

Segundo Bobbio, “a democracia pode ser definida como um sistema de regras que permitem a instauração e o desenvolvimento de uma convivência pacífica” (BOBBIO, 1992).

Para o autor, a garantia dos direitos humanos (direito à vida, às liberdades fundamentais, os direitos sociais que asseguram a sobrevivência) é o caminho para se enfrentar as tensões que levam à guerra, ou seja, garantir direitos humanos é um importante passo na trajetória que leva à paz. Nessa construção, devem estar presentes tanto os valores de igualdade como os de liberdade, fortemente relacionados à concepção de governança democrática. Para ele, a democracia requer não apenas a distribuição de poder como também a limitação do poder. Segundo o autor, “o direito a ter direitos” humanos é um meio indispensável para conter o risco do abuso do exercício do poder (BOBBIO, 1992).

### **Diferentes formas para exercer a democracia**

Existem diversas maneiras de se exercer a democracia. Em geral, podemos dividi-las em formas diretas – quando os cidadãos decidem eles mesmos sobre as questões apresentadas –, ou indiretas – quando elegem representantes para tomar decisões que defendam seus direitos/interesses.

Uma divisão possível é a seguinte:

#### **Democracia direta**

A democracia direta é aquela em que todos os cidadãos podem participar diretamente do processo de tomada de decisões locais ou nacionais, em assembleias ou consultas públicas, em que todos opinam e votam, assim como faziam os cidadãos atenienses. Essa forma de democracia pode ser considerada difícil de ser empregada atualmente para decisões nacionais devido, obviamente, ao elevado número da população dos países e cidades e também pela complexidade e pluralidade dos problemas atuais. Contudo, ela pode acontecer em espaços específicos e menores, como associações de moradores, associação de bairros, cidades pequenas, instituições públicas e privadas, sindicatos e movimentos sociais.

#### **Democracia representativa**

Na democracia representativa, a população elege livremente os seus representantes pelo voto (de forma direta ou indireta), transferindo aos eleitos o poder para gerir o Estado, as instituições e as políticas públicas. A partir do momento em que é eleito, o representante tem a responsabilidade de tomar decisões em nome de seus representados. Atualmente, é a forma mais comum de democracia desenvolvida nos diversos países.

---

3. Apesar de usado nessa obra de Bobbio, o termo “Direitos do homem” foi superado por não explicitar que tais direitos são, também, das mulheres. Atualmente, utiliza-se o termo “Direitos humanos” por ser a igualdade de direitos entre os gêneros um valor inerente a este campo.

Delegar ou transferir, por meio do sufrágio universal, o poder de governar o Estado a um representante (político) e não acompanhar o seu mandato legislativo é o mesmo que assinar um cheque em branco. Acompanhar e avaliar a atuação dos nossos representantes eleitos é fundamental para a eficácia da ação do Estado. Os eleitores não podem deixar para acertar as contas com os seus representantes ou com determinado partido político apenas nas urnas, na próxima eleição. A participação e o controle social sobre os mandatos legislativos de um(a) vereador(a), prefeito(a), deputado(a), governador(a) e presidente(a) deveriam ser prática cotidiana dos movimentos sociais, sindicatos, associações profissionais, organizações não governamentais, pessoas e organizações em geral que lutam pelos direitos humanos, pela justiça social e contra a corrupção.

### Democracia semidireta ou participativa

Essa é uma classificação relativamente nova e refere-se a sistemas mistos em que coexistem mecanismos de democracia representativa, com representantes políticos (eleitos) e mecanismos de democracia direta, tais como iniciativas populares, plebiscitos e referendos. Ou seja, ainda que sejam considerados os representantes políticos, muitas decisões são tomadas diretamente pela população, por meio do debate em fóruns, audiências e consultas públicas e do voto dos cidadãos em plebiscitos e referendos.

DEMOCRACIA		
<p><b>DIRETA</b> Plebiscito Referendo Iniciativa popular</p>	<p><b>REPRESENTATIVA</b> Eleições diretas e indiretas</p>	<p><b>SEMIDIRETA E PARTICIPATIVA</b> Fóruns Audiência pública Iniciativa popular Referendos Eleições</p>

#### Atenção!

Na Constituição Federal Brasileira, estão previstos instrumentos de democracia direta no artigo 14, que dispõe sobre a soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III – “iniciativa popular”

A Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998, regulamenta essas formas de participação direta, definindo:

Art. 2º - Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. (...)

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Apesar da possibilidade de ser exercida de diferentes formas, a democracia tem sempre o objetivo de refletir na organização da sociedade, em suas regras, legislação e políticas públicas, as necessidades, anseios e desejos de seu povo.

O objetivo da democracia é fazer com que a vontade da maioria prevaleça. Mas sabemos que nem sempre isso ocorre. As escolhas dos representantes dos cidadãos, muitas vezes, são influenciadas por interesses de alguns grupos que detêm o poder político, econômico ou poder sobre os meios de comunicação que veiculam notícias interpretadas de acordo com interesses que não os da maioria. As escolhas podem ainda ser manipuladas em troca de favores ou interesses particulares ou serem feitas sem muita reflexão, como quem apenas vota apenas porque é obrigado. Podem ainda ser permeadas por atos de corrupção, ou seja, por medidas que possibilitam a apropriação de recursos ou bens públicos. Esses são reflexos de nossa cultura democrática ainda incipiente e também da falta de compromisso e seriedade de alguns de nossos representantes e sistema políticos.

Vale lembrar que a democracia é um conceito em constante desenvolvimento. Cabe a cada sociedade discutir sobre os desafios para alcançá-la enquanto valor coletivo que promove a autonomia, o bem-estar, a dignidade e a soberania. É importante que cada nação construa suas propostas sobre as formas e arranjos democráticos que melhor se adaptem à sua cultura e realidade social. A prática da democracia é que faz com a sociedade e suas instituições se fortaleçam. O debate sobre democracia e cidadania em diferentes espaços sociais e junto a amplas parcelas da sociedade já se configura em um interessante processo democrático.

**Liberdade + Dignidade + Direitos + Cidadania + Participação social = Democracia**

### Os direitos humanos e a democracia

A discussão sobre os direitos humanos é grande aliada da democracia por colocar a dignidade do ser humano e seu apoderamento no centro das discussões sobre políticas públicas e relações entre governos e sociedade civil. A linguagem dos direitos humanos instrumentaliza indivíduos e grupos para a luta por seus direitos, o que os faz mais aptos a exercerem maior participação na sociedade. Todas as pessoas e grupos têm condições e devem participar de espaços de decisão e participação social. Contudo, aqueles que se apoderam de suas próprias demandas e direitos, de mecanismos e regras desses espaços e processos têm maiores chances de fazer sua participação mais eficaz para o alcance dos objetivos de seus grupos.

À medida que a maior parte da população toma para si a responsabilidade e o poder de decisão sobre as inúmeras questões que afetam suas vidas, a sociedade passa ser mais justa e igualitária para a maioria. O grande desafio democrático que temos é o de transformar uma maioria social em uma maioria política, isto é, uma maioria de pessoas que tem capacidades, habilidades e conhecimento para discutir, opinar e lutar por suas escolhas e necessidades.

### A democracia no mundo

Atualmente, o conceito de democracia e sua aplicação na realidade muito têm avançado ao redor de todo o mundo e a cultura dos direitos humanos, certamente, contribuiu para tal progresso. Aceitar que todas as pessoas têm direitos fundamentais indivisíveis, intransferíveis e inalienáveis é um importante passo para o reconhecimento de que entre eles estão os direitos

de expressar opiniões e de participar de tomada de decisões acerca de fatores que afetam suas vidas. Apesar de avanços gerais, em alguns países, ambos os conceitos (democracia e direitos humanos) caminham a passos lentos, ou, em muitos casos, sequer existem.

Como já vimos, a democracia não tem apenas uma forma de ser compreendida e exercida. Em diferentes sociedades, “as democracias” diferenciam-se por refletirem a vida política, social e cultural de cada povo. Na Suíça, por exemplo, existe uma cultura de democracia embasada na democracia direta, tem-se tradição de referendos e plebiscitos em que os cidadãos decidem diretamente sobre questões importantes para o país. No Brasil, por sua vez, essa forma de democracia não é comum, sendo a democracia representativa predominante, ou seja, elegemos representantes políticos (vereadores, prefeitos, governadores, deputados, senadores e presidente) que decidem sobre as principais questões e rumos do país.

Nos últimos anos, a democracia tem sido tema central de discussões, debates, manifestações populares e até revoluções em muitos lugares. Em alguns países árabes<sup>4</sup>, a chamada Primavera Árabe<sup>5</sup> tem levado milhões de pessoas às ruas em luta por democracia. Na Tunísia, no Egito e na Líbia, tais mobilizações, apesar de bastante penosas, com perdas humanas e materiais incalculáveis, derrubaram as ditaduras e iniciaram processos tentativos para construir suas democracias. O processo de democratização em curso nesses países ainda não contempla os ideais democráticos desses povos, que por isso continuam mobilizados e lutando por seus direitos e acima de tudo pela paz.

Na Espanha, o Movimento dos Indignados<sup>6</sup> formado em grande parte por jovens (fortemente afetados pela crise econômica na Europa), luta por uma “democracia real”. Discutem os limites da democracia representativa e caminhos para ampliação e aprofundamento de outras formas de democracia.

No Brasil, onde temos uma forte cultura de democracia representativa, as discussões têm-se voltado muito para seu aprimoramento, por meio das discussões sobre a Reforma Política, mas também para a criação de outras formas de participação democrática, através das discussões sobre o fortalecimento de espaços de decisão com presença da sociedade civil, como os conselhos de políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas são alternativas inovadoras que ampliam a democracia no país, uma vez que aproximam os atores sociais que decidem as políticas públicas (gestores governamentais) dos cidadãos (representantes de segmentos ou organizações não governamentais que representam grupos e segmentos da sociedade). Mesmo relevantes para a democracia, esses espaços ainda carecem de aperfeiçoamento, pois suas regras e institucionalidades variam de setor a setor nem sempre há garantia da legitimidade e

---

4. “O “Mundo Árabe” designa um conjunto de regiões que cobrem o Norte de África, a Península Arábica e o Próximo Oriente. Essas regiões têm em comum uma cultura árabe dominante. Globalmente, o “Mundo Árabe” corresponde a 22 países: 1. Arábia Saudita, 2. Argélia, 3. Bahrain, 4. Catar, 5. Comores, 6. Djibouti, 7. Egito, 8. Emirados Árabes Unidos, 9. Iêmen, 10. Iraque, 11. Jordânia, 12. Kuwait, 13. Líbano, 14. Líbia, 15. Marrocos, 16. Mauritânia, 17. Omã, 18. Palestina, 19. Somália, 20. Sudão, 21. Síria e 22. Tunísia.” Disponível em: <http://culturarabe12lgrupof.blogspot.com.br/2009/10/o-mundo-arabe-designa-um-conjunto-de.html>. Acesso em: 21 nov. 2012.

5. A Primavera Árabe foi uma onda revolucionária de manifestações e protestos que ocorreram no Oriente Médio e no Norte da África a partir de dezembro de 2010. Os protestos têm compartilhado técnicas de resistência civil em campanhas sustentadas envolvendo greves, manifestações, passeatas e comícios, bem como o uso das mídias sociais.

6. O Movimento dos Indignados surgiu na Espanha, em 2011, em protestos pacíficos que reivindicam mudanças na política e na sociedade espanhola e questionam a representatividade dos partidos políticos na defesa de seus direitos. No decorrer dos protestos, que se espalharam pela Europa, surgiu uma série de reivindicações políticas, econômicas e sociais heterogêneas, reflexo do desejo de seus participantes de mudanças profundas no modelo democrático e econômico vigente.

diversidade na representação da sociedade civil, para não falar da natureza apenas consultiva – e não deliberativa – da maioria desses conselhos.

Ainda assim, essas instâncias participativas de discussão, controle e avaliação de políticas públicas são formas de aprimoramento/aprofundamento da democracia brasileira e constituem-se espaços de exercício da cidadania em uma sociedade ainda pouco habituada a tais formas de atuação social. Essas instâncias são resultados dos esforços empenhados no desenvolvimento e promoção de novas formas e espaços que permitam a participação efetiva da população na vida política do país.

**Democracia** é um sistema de poder no qual as decisões que interessam a todos são tomadas (direta ou indiretamente) por todos os membros que integram uma coletividade.

### Redemocratização no Brasil

No Brasil, o Golpe de 1964 instaurou uma ditadura militar que durou 20 anos. Esse período foi marcado pelos sucessivos presidentes militares e caracterizado pelo regime autoritário, pela dura repressão e pela supressão de direitos civis que hoje consideramos básicos, como o direito de votar, a liberdade de expressão, a liberdade da imprensa, de organização política, entre outros. Nesse período, manifestações contrárias ao regime militar eram vistas como “subversivas” e associadas à “desordem” e “traição” à pátria. Centenas de mandatos políticos foram cassados, milhares de pessoas que praticavam a política foram perseguidos, presos e mortos. Censurou-se a imprensa, a educação, a cultura e as artes. Houve muita tortura, muitos presos políticos, desaparecimentos e mortes.

Os direitos econômicos e sociais não eram preocupações centrais dos governos militares. O grande crescimento econômico, chamado de Milagre Brasileiro (década de 1970), não alcançou as camadas mais pobres da população, que vivia em péssimas condições de vida, com altos índices de desnutrição entre adultos e crianças, altos níveis de desemprego, queda na renda e no poder aquisitivo das famílias. A justificativa do regime era de que seria necessário fazer o “bolo crescer” para só depois dividi-lo. A concentração da renda foi um desfecho natural desse processo, assim como a implementação de diversas políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório.

O conjunto de violações de direitos, a forte repressão do regime e a situação precária e limitante em que se vivia nessa época geraram, em diversos grupos sociais, a necessidade de mudar a realidade. Apesar de os canais de reivindicação estarem muito limitados, havia resistência por meio de movimentos sociais que se organizavam nas periferias das grandes cidades, sindicatos e entidades de classe, militantes e políticos ligados a setores de esquerda e também de grupos ligados às universidades (GERSCHMAN, 2004). Assim, o período de maior repressão política e social foi também um período de grande mobilização da sociedade civil.

Nos anos de 1980, aprofundaram-se as lutas políticas por democracia e direitos no país que desencadearam no processo de transição da ditadura militar para o governo civil, em que a sociedade civil organizada lutou pelo restabelecimento do Estado de Direito Democrático, o que veio a ser consagrado na Constituição Federal promulgada em 1988 (FERNANDES et al, 2012).

Em 1984, um movimento político democrático conhecido como Diretas Já teve grande participação popular e reivindicava eleições diretas para presidente da República no Brasil. Ocorreram diversas manifestações populares, passeatas, comícios com participação de milhares de brasileiros em muitas cidades brasileiras. As eleições diretas para presidente da república só ocorreram em 1989, após ser estabelecida na Constituição de 1988. O primeiro governo de um presidente civil teve início em 1985, ainda por meio do voto indireto, e desde então o Brasil vem reconstruindo suas instituições democráticas.

Não há dúvida de que a mobilização popular, a pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil organizada, foi essencial para que o processo de redemocratização lograsse êxito. O período de debates que precedeu a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos períodos de maior riqueza e pluralidade já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, organizações do campo e das cidades, lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setor público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais, minorias antes totalmente excluídas da sociedade (como portadores de doenças como hanseníase e tuberculose, portadores de deficiência física, profissionais do sexo, entre outros segmentos relevantes da sociedade brasileira). Foram todas essas pessoas e grupos que influenciaram – e muito – o texto da Constituição Federal que nos rege hoje.

A Constituição Federal de 1988 é um dos mais importantes frutos dessa luta e o seu texto reflete a importância central dada à democracia e à participação social naquele cenário político. Exemplos disso são os diversos dispositivos constitucionais de canais institucionais de participação que asseguram a realização de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas e outros.

#### ATENÇÃO!

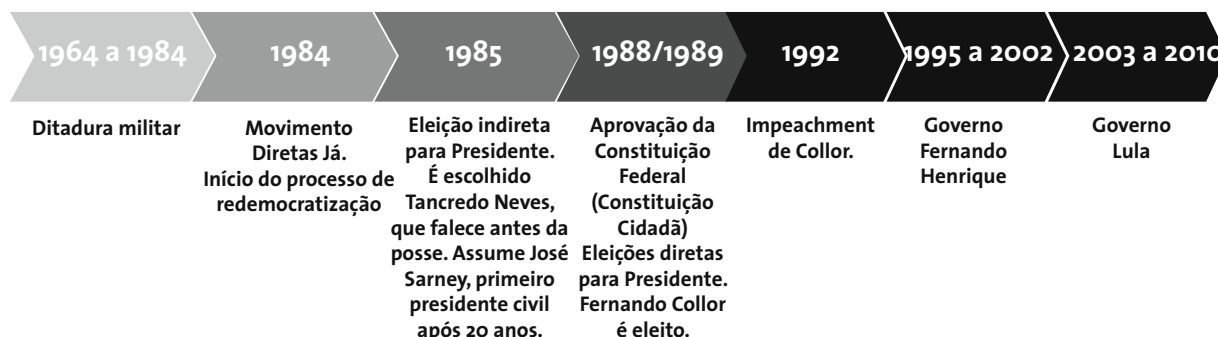
Os canais institucionais de participação são espaços instituídos formalmente para a participação da sociedade civil. São previstos por leis e demais documentos jurídicos. Geralmente se expressam em formatos de conselhos de políticas públicas, ou conselhos gestores compostos por representantes da sociedade civil e do governo.

No período que se seguiu ao processo de redemocratização do país, Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto secreto, em 1989, depois de quase 30 anos sem eleições diretas para presidente. Mas o seu mandato não chegaria ao final. Em 1992, depois de graves denúncias de corrupção de seu governo, a população em geral, estudantes e universitários, estes vestidos e pintados com as cores da bandeira nacional, foram para as ruas protestar e pedir o impeachment (afastamento da presidência) de Collor. Esses jovens ficaram conhecidos como geração cara-pintada.

O processo de impeachment iniciado no Congresso Nacional só foi possível porque a classe política se viu pressionada e ao mesmo tempo fortalecida pelo amplo movimento popular que pressionava contra os desmandos do governo. Em dezembro de 1992, Collor renunciou ao cargo, assumindo o então vice-presidente Itamar Franco. Desde então, os sucessivos mandatos dos presidentes eleitos diretamente – Fernando Henrique, de 1995 a 2002, e Lula, de 2003 a 2010 – encontraram tempos de mais estabilidade política e ambiente mais propício ao fortalecimento das instituições nacionais e da democracia brasileira.

Esse breve histórico dos processos de luta pela democracia brasileira (ainda em construção progressiva) demonstra e relembra que, se hoje vivemos em uma sociedade mais democrática e temos liberdade de voto, de expressão e organização, isso se deve à luta política e à participação social de muitos. Serve também para nos lembrar que a sociedade mobilizada, politizada, apoderada e organizada é capaz de mudar sua realidade.

Há o consenso de que avançamos, mas também há o entendimento de que temos longo caminho a percorrer, principalmente quando nos confrontamos com as elevadas taxas de pobreza e falta de acesso a direitos sociais básicos como alimentação, moradia, saúde e educação de muitos brasileiros. Por isso é que devemos seguir na luta.



## MÓDULO 8

### aula 2

## A participação e o controle social

A noção e a prática da participação social vêm crescendo no mundo todo e no Brasil existem experiências interessantes na área. Durante o processo de redemocratização do país, após intenso período de lutas sociais, a institucionalização da participação social ganhou força após a Constituição de 1988. Desde então, proliferaram-se conselhos, comitês gestores e conferências nacionais nos diversos setores das políticas públicas, além de experiências locais relevantes que repercutiram no mundo todo (CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO, 2011).

Na década de 1980, entre os diversos movimentos reivindicatórios por democracia no país, teve grande importância o movimento da Reforma Sanitária Brasileira, que defendia a democratização da saúde como parte da democratização da vida social e política do Estado e das suas instituições. O princípio básico da Reforma Sanitária é que saúde é um bem maior do ser humano e, como tal, não pode ser visto como mera mercadoria para o lucro. O movimento defendia que a saúde é um direito fundamental do cidadão e, portanto, dever do Estado. Caberia ao Estado se organizar para prover os meios necessários para prover os serviços, insumos e pessoal necessários para garantir o direito à saúde. Esse movimento foi responsável, entre outras conquistas, pela criação do Sistema Único de Saúde, o SUS. Ele é responsável também pela formulação do conceito de Controle Social como sinônimo de participação da comunidade na gestão das políticas públicas.

Embora seja uma expressão que pode ser empregada com outros significados, o Controle Social, no contexto em que foi proposto<sup>7</sup> pelo movimento da Reforma Sanitária e é até hoje utilizado na área da Saúde, diz respeito ao controle da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado. Assim, no contexto das políticas públicas brasileiras, significa a ação de acompanhar, monitorar e incidir sobre as etapas de formulação, implementação, avaliação e alocação de recursos de políticas públicas de modo a fazer com que essas políticas atendam interesses coletivos.

O controle social é a oportunidade de atores e segmentos sociais, que até então não tinham acesso às decisões sobre políticas públicas, intervirem sobre elas na perspectiva de contribuir para que a ação do Estado seja eficaz na garantia dos direitos humanos de todos.

O conceito de controle social parte de uma concepção inovadora sobre a relação entre os atores sociais – Estado e sociedade civil – em que, neste caso, é a sociedade quem deve exercer o controle, a vigilância sobre o Estado, visto que é obrigação deste garantir direitos a todos. Essa concepção se diferencia de uma perspectiva autoritária e assistencialista dominante, que delega ao Estado a tarefa de tutelar os indivíduos, especialmente os mais vulnerabilizados. Além disso, é com os recursos públicos, que em grande parte vêm de impostos recolhidos de toda a população, que o Estado deve garantir esses direitos por meio de ações e políticas públicas. Sob tal perspectiva, parece justo e necessário que a sociedade acompanhe as ações do Estado para garantir que ele devolva, de maneira justa e equitativa, na forma de bens e serviços públicos, os impostos que todos recolhem diariamente. O controle social permite aos cidadãos intervir na tomada de decisões, orientar a administração pública para a adoção de medidas que realmente atendam ao interesse público. Ao mesmo tempo, permite o exercício de controle sobre a ação do Estado, exigindo que o administrador preste contas dos seus atos de gestão.

**Controle social** é o acompanhamento e a vigilância da sociedade sobre as políticas públicas, a alocação do orçamento público e as ações do governo, com o objetivo de garantir direitos e buscar eficácia na implementação das políticas públicas.

Na área da saúde, os Conselhos de Saúde são as instâncias de controle social do SUS. Esses conselhos tornaram-se espaços privilegiados em que os atores sociais, em igualdade de condições com os gestores do sistema, podem defender seus direitos perante o Estado.

## A participação social

A rigor não há grande importância em se distinguir os conceitos de controle social e participação social. Enquanto entendemos que o controle social é ação específica exercida por indivíduos e grupos para monitorar os poderes públicos em determinados espaços como, por exemplo, nos conselhos de políticas públicas, pode-se definir participação social como um princípio relacionado ao ideal de soberania popular, ao exercício de cidadania e fortalecimento da democracia. Dessa forma, o controle social seria uma forma possível de participação social.

A participação social é uma maneira efetiva de distribuir melhor o poder entre diferentes grupos sociais. Os governos, quando são eleitos e assumem o comando das instituições do Estado, concentram muito poder de decisão sobre os fatores que determinam a vida da população, como as políticas de saúde, educação, moradia, transporte público, trabalho e renda,

7. No contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, marco do processo de democratização da saúde e da sociedade brasileira. Para saber mais sobre a 8ª Conferência de Saúde, acesse: [http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id\\_area=1124](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/cidadao/area.cfm?id_area=1124).



alimentação e nutrição, abastecimento de água e alimentos, etc. A criação de espaços para a participação social, onde essas questões são colocadas para serem discutidas por grupos mais amplos e pelos próprios titulares de direitos garantidos pelas políticas públicas, são vitais para a redistribuição do poder.

A participação e o controle social são dois conceitos inter-relacionados e complementares. Na prática, os conceitos se mesclam e se confundem, uma vez que nascem da ideia comum de cidadania, desconcentração do poder político e soberania popular. A diferença fundamental entre participação social e controle social é que a participação social é um princípio norteador que deve promover e orientar a criação de mais espaços para partilha do poder político; o controle social deve ser visto como uma das formas, entre várias outras, de se exercer este princípio.



No campo da Segurança Alimentar e Nutricional, os CONSEAs constituem-se nas instâncias que possibilitam as relações entre os atores – Estado e sociedade civil – para o debate, a formulação e o monitoramento das ações do Estado nesta área. Esses conselhos são elementos centrais na constituição do SISAN. Os CONSEAs, como instâncias da participação social para a garantia do direito humano à alimentação adequada, serão abordados mais à frente, na aula 3.

Outro espaço importante de controle social tanto do SUS como do SISAN são as conferências, como já visto em módulos anteriores. Elas são espaços relevantes da participação social que reúnem, periodicamente, os representantes da sociedade civil e do governo de todo o país para discutir e aprovar diretrizes para as políticas de cada área. Esses eventos podem ocorrer nos diversos âmbitos: local, municipal, territorial, estadual ou nacional. A capacidade das conferências de mobilizarem representantes da diversidade populacional, social, étnica e cultural brasileira é extraordinária e tem colocado o Brasil como um dos países com grande experiência na área da participação social.

Os conselhos de políticas públicas são instâncias de diálogo, contestação e negociação entre as partes representadas. Neles, os atores – Estado e sociedade civil – podem expor seus motivos e debater sobre os caminhos possíveis na direção de uma administração e gestão de políticas públicas eficazes e garantidoras de direitos e interesses sociais coletivos.

Assim, para que as discussões aconteçam de forma mais democrática e igualitária possível, é necessário<sup>8</sup>:

- Respeito mútuo entre os representantes: É comum em conselhos que os representantes do governo se sobreponham aos representantes da sociedade civil, determinando pautas, dominando as discussões e, algumas vezes, dificultando a participação da sociedade. Essa postura de superioridade do governo em relação à sociedade é contrária à lógica da criação dos conselhos de políticas públicas, que têm o objetivo de democratizar a gestão dessas políticas justamente através da voz e poder de decisão dos usuários das políticas (titulares de direitos) ou seus representantes.
- Democratização e transparências das informações: As políticas públicas são instrumentos quase sempre construídos em âmbito governamental e, por ser recente a participação da população em espaços de decisão política em nossa cultura, muitas vezes os gestores e representantes governamentais têm mais informações e domínio sobre alguns assuntos, como por exemplo: formas de acessar as políticas, formas de excluir os titulares de direito das políticas, disponibilidade e execução do orçamento público, regras de licitação e contratação pelo governo, entre outros. Para que os conselheiros da sociedade civil acompanhem, opinem e decidam sobre esses temas, é fundamental que também conheçam e dominem os diferentes aspectos das políticas públicas. Por isso, é importante que os conselhos ofereçam cursos de formação continuada, para que haja igualdade de conhecimentos acerca dos temas tratados. Quando todo mundo entende sobre o que se está discutindo, o debate é mais justo e produtivo e maiores são as chances de resultar em boas propostas.
- Diálogo entre conselheiros e representados: O papel dos conselhos de políticas públicas é aproximar os cidadãos das decisões que afetam suas vidas direta ou indiretamente. Como não é possível que todas as pessoas participem desses espaços, são escolhidos representantes dos grupos ligados aos temas dos conselhos. Assim, os conselheiros não participam como indivíduos, mas como um coletivo (grupo social ou institucional) ao qual representa. Eles ou elas são a voz desses grupos. Por isso, é muito importante que os conselheiros estejam sempre em diálogo com a comunidade/grupo que representam para discutirem os temas em debate e decidirem, conjuntamente, sobre a posição do grupo que será levada ao conselho por seu representante. Se não há diálogo entre representantes e representados, não há representatividade, ou seja, o conselho não cumpre a função de vocalizar interesses diversos da sociedade adequadamente.
- Compromisso do Estado com as decisões dos conselhos: Assim como os representantes da sociedade civil devem levar os temas dos conselhos para discussão com os grupos os quais representam, também os representantes do governo devem levar as discussões para os órgãos ou instituições que representam. Quando isso não acontece, as decisões e propostas (em alguns casos deliberações) dos conselhos não são transformadas em ações, ou seja, o conselho tem um fim em si mesmo e não cumpre o objetivo de compartilhar poder de decisão sobre as políticas públicas com a sociedade civil organizada.

---

8. Considerando que a participação social é construída a partir da realidade local e das experiências vividas em cada espaço, é importante esclarecer que o presente texto não tem intenção de “prescrever” ações, definir regras, apontar o que é certo e errado ou esgotar o debate sobre o tema. O objetivo aqui é apenas colocar algumas questões observadas em realidades de instâncias participativas conhecidas e relatadas em estudos da área a fim de promover a reflexão sobre o assunto.

- Boa comunicação entre segmentos: Para que a discussão avance e as decisões sejam tomadas de maneira mais justa e democrática, é fundamental que os conselheiros se comuniquem bem, isto é, saibam ouvir e se esforcem para entender o ponto de vista de todos os segmentos.

#### ATENÇÃO!

Entender os diferentes pontos de vista é importante para realizar análises objetivas das situações e buscar alternativas que todos concordem (buscar consenso). Isso não significa mudar sempre de posição para se chegar a um consenso. Em algumas situações, o consenso não é alcançado e isso faz parte do processo democrático. Quando isso ocorre, no geral, as propostas são votadas. O importante é dar espaço e voz para todas as propostas e aceitar quando dissenso ocorrer.

Os conselhos e conferências são espaços de democracia direta e devem ser ocupados e fortalecidos, em esforço conjunto de aprimorar políticas públicas e torná-las mais democráticas e próximas dos interesses das pessoas que, afinal, vão “viver” essas políticas, cotidianamente. Ainda que esses espaços sejam grandes conquistas democráticas, nem sempre cumprem seu papel de conferir poder à sociedade civil, especialmente aos grupos historicamente excluídos, que continuam fora desses espaços, muitas vezes.

Os processos de participação e de democracia direta são relativamente recentes em nosso país. Sua construção e condução ainda são partes de um aprendizado tanto dos governos como da sociedade civil. Mas é preciso ter em mente que a participação social efetiva é sempre conquistada, nunca dada como um “presente”. A existência desses espaços é um passo importante, mas não garante por si só a participação social, de fato. Para isso, os conselhos devem ser espaços de discussão e proposição, realmente, suas propostas devem ser consideradas e aplicadas sempre que for possível pelo poder público. Neste cenário, a sociedade civil deve ser protagonista.

### **As relações de poder nos espaços de participação social**

No senso comum, muitas vezes, o conceito de “poder” é visto como algo negativo, relacionado à corrupção, à falta de caráter, ao autoritarismo, como se só fosse possível usá-lo para o mal. Apesar disso, sabemos que o poder está em todas as relações em nossa sociedade e, ainda que se possa ignorá-lo ou negá-lo, não é possível fazer com que deixe de existir. Mas é possível buscar colocá-lo ao alcance de todos e a favor da justiça social e da democracia.

Como já vimos no Módulo 3, o conceito de apoderamento refere-se à conquista de poder por parte daqueles historicamente excluídos dos processos decisórios da sociedade. Esse conceito é retomado aqui para enfatizar que os espaços de participação social, institucionalizados ou não, devem fomentar o apoderamento. Neles, os indivíduos e grupos têm espaço e voz para, ao mesmo tempo, construir competências e exigir seus direitos. Esse processo, em que as pessoas aprendem enquanto praticam algo, é muito rico e constitui-se em movimentos que levam à real conquista do poder. Por isso é tão importante a participação da sociedade civil e, especialmente, de pessoas que representem grupos socialmente excluídos e afastados do poder em nossa sociedade.

As relações desiguais de poder existentes em nossa sociedade (entre classes sociais, entre gêneros, entre raças e etnias e outras) podem e tendem a se reproduzir em seus diversos espaços. Em instâncias de participação social, a vigilância deve ser ainda maior para que as

desigualdades não se reproduzam. Se sentirem necessidade, uma saída possível para esses grupos é a organização em comissões específicas dentro ou fora dos conselhos para a melhor discussão de suas temáticas. Por outro lado, as discussões e democratização do poder devem permear todo o grupo, seja em instâncias institucionalizadas ou não. Discutir as relações de poder e suas desigualdades é um bom exercício para superá-las.

#### ATENÇÃO!

Os conselhos de políticas públicas têm como objetivo ampliar as discussões e democratizar as decisões. Tomar decisão é ter poder, ou seja, esses colegiados são espaços de democratização do poder, e isto deve ser lembrado sempre pela sociedade civil e pelo governo.

A participação da sociedade civil em instâncias de decisão política deve ser ativa, ou seja, seus conselheiros devem ter posição, defendê-la, argumentar em sua defesa e participar ativamente das decisões nos conselhos. Assim, serão maiores as chances de conquistas nesses espaços.

De maneira geral, podemos dizer que a participação ativa da sociedade civil, com representantes que conhecem e discutem seus direitos e interesses junto a seus pares, que dominam os instrumentos de exigibilidade e apoderam-se dos temas e das formas de garantir tais direitos, pode se concretizar em conquistas reais para esses grupos. As conquistas podem dar-se dentro de conselhos de políticas públicas, ou por outros meios, dependendo da situação. São formas de participação na sociedade: a organização de grupos de interesse comum em movimentos sociais, organizações não governamentais, partidos políticos, sindicatos, associações, entre outros. Cada uma dessas organizações se utiliza de espaços, instrumentos, formas de atuação, táticas e estratégias diferentes de luta e de participação na sociedade.

O importante é que a sociedade civil participe, discuta e decida sobre os temas principais que afetam ou influenciam suas vidas. Na próxima aula, conheceremos algumas formas de organização e participação da sociedade civil no campo da segurança alimentar e nutricional.

## Módulo 8

## aula 3

# O papel da sociedade civil no processo de construção do SISAN

### Breve histórico da segurança alimentar e nutricional no Brasil

Em vários momentos deste curso, foi feita referência a fatos relevantes da história brasileira no campo das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Todos esses fatos, analisados no conjunto, nos ajudam a compreender porque chegamos ao atual desenho das instituições públicas, instâncias de participação social e políticas públicas de SAN. O processo de construção coletiva do SISAN não aconteceu por acaso ou por uma única decisão política de um governo. O passado nos permite compreender isso. Foram anos de lutas e formulações de ideias, conceitos e propostas para chegarmos ao momento atual. Foram muitas as mobilizações populares em torno do tema da fome, do abastecimento de alimentos e dos programas de alimentação e nutrição (PELIANO, 2010). Mas foi, sem dúvida, o trabalho pioneiro de Josué de Castro que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil. Ele foi o primeiro intelectual a

denunciar a fome como produto da ineficiência da economia e do subdesenvolvimento, que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida e de alimentação de grande parte da população brasileira. Esse era o cenário nacional em que vivia Josué de Castro (entre os anos 1930 e 1970). Josué teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo.

Josué de Castro ampliou o debate sobre a fome, levando a questão dos meios médicos e acadêmicos para o campo da política. Ele alertou que a fome não era simplesmente um problema de saúde pública (carência de nutrientes) ou problema restrito à área social (combate à pobreza). Foi a partir de diagnósticos feitos por ele, ainda nos anos 1950, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário mínimo foi instituído no país e que foi criado o programa da “Merenda Escolar”, política pública hoje conhecida como PNAE, para citar apenas algumas de suas contribuições políticas. Esse é legado de Josué de Castro: a compreensão da fome como produto de uma sociedade que não soube distribuir equitativamente sua riqueza e que foi gerando, ao longo dos anos, contingentes cada vez maiores de famílias excluídas, que viviam em situação de pobreza extrema e com todos os seus direitos humanos violados; a compreensão de que é obrigação do Estado cuidar das imperfeições do mercado e da economia e de que as políticas públicas são o meio efetivo para erradicar a fome e a miséria do país. Infelizmente, o Brasil e o mundo não ouviram as denúncias e propostas de Josué de Castro.

O alerta de Josué de Castro não foi ouvido. Ora por conta da desconfiança na veracidade dos números, ora pela acusação de que as medidas propostas eram assistencialistas ou contrariavam os padrões do capitalismo vigente (CASTRO, 2010).

Josué de Castro, então Embaixador do Brasil junto à ONU, foi cassado pelo Ato Institucional n.1, em 9 de abril de 1964, pela ditadura militar. Morreu, em 1973, aos 65 anos, no exílio em Paris, França<sup>9</sup>.

### **A fome, segundo Josué de Castro**

“A fome é, conforme tantas vezes tenho afirmado, a expressão biológica de males sociológicos. Está intimamente ligada com as distorções econômicas, a que dei, antes de ninguém, a designação de ‘subdesenvolvimento’”.

Fonte: CASTRO, Josué de. Entrevista a Gonçalves de Araújo, 1969. Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>. Acesso em: 12 abr. 2012.

Nas décadas de 1970 e 1980 – marcadas pelo regime militar –, a agenda governamental no campo da segurança alimentar e nutricional privilegiava políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório, dirigidas aos efeitos da fome e não às suas causas, como, anos antes, defendia Josué de Castro (LEÃO; RECINE, 2011). A partir de 1985, o processo de redemocratização permitiu a abertura de mais espaços de participação social para o debate da fome. Muitas foram as iniciativas em diversos setores, mas duas em particular tiveram influência decisiva:

- No Ministério da Agricultura, no âmbito da então Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL<sup>10</sup>), foi implantado o Programa de Abastecimento Popular (PAP), que organizou o Dia

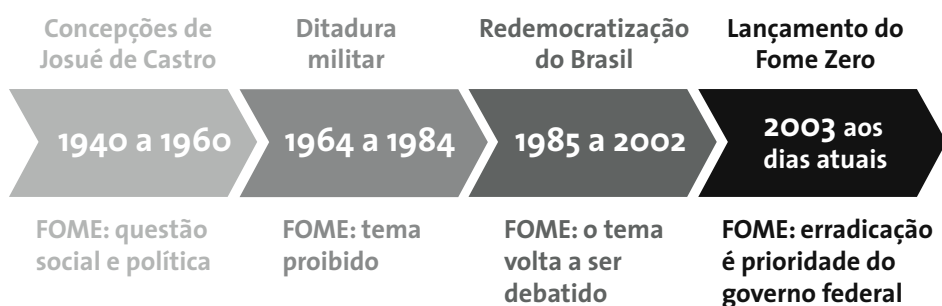
9. Disponível em: <http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/index.html>. Acesso em: 12 abr. 2012.

10. Atualmente Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

D do Abastecimento, o qual resultou em amplo debate sobre o tema, contando com cerca de 30 mil participantes vinculados a quase três mil organizações populares das periferias dos centros urbanos. O produto dessa mobilização foi o encaminhamento de uma extensa pauta de reivindicações ao então Ministro da Agricultura. As propostas percorriam as áreas de política salarial, distribuição da renda, política agrária e agrícola, programas de abastecimento, entre outras. As sugestões apresentadas demonstravam como a população, já naquela época, tinha a exata noção da complexidade e da intersectorialidade do campo da segurança alimentar e nutricional. Peliano (2010) nos sugere que essa mobilização é o evento precursor das Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, no moldes que temos atualmente.

- Conforme já estudamos em aulas anteriores, a expressiva mobilização popular no campo da saúde pública organizada pelo movimento da Reforma Sanitária para a criação do SUS teve papel decisivo na concepção do SISAN que temos hoje. No contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi realizada a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, cujo relatório final já sugeria a instituição de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição, de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Observa-se que, naquela época, o setor Saúde liderava as discussões e a coordenação das políticas públicas de combate à fome e a nomenclatura que se usava para esse campo era Políticas de Alimentação e Nutrição. Verifica-se que, no relatório final da mencionada conferência, os debates participativos já tratavam a ‘alimentação com um direito’ e já se formulava o conceito de ‘segurança alimentar e nutricional’. Essas propostas foram intensamente debatidas durante toda a década de 1980 e 1990, mas foram efetivamente retomadas apenas em 2004, após o lançamento do Programa Fome Zero, e intensamente debatidas na II Conferência Nacional de SAN e pelo atual CONSEA (MALUF, 2010).

No início da década de 1990, após a derrota de Lula na eleição de 1989, um grupo de pessoas e militantes que trabalhou na sua campanha eleitoral organizou o chamado “governo paralelo”, que tinha como objetivos monitorar ações do governo eleito (Fernando Collor de Mello) e apresentar propostas alternativas, que o grupo julgava mais adequadas ao projeto de reconstrução da nação brasileira. Foram essas pessoas que apresentaram à sociedade, em 1991, a proposta do Fome Zero, uma “Política Nacional de Segurança Alimentar para o Brasil” que propunha “garantir a segurança alimentar, assegurando que todos os brasileiros tenham, em todo momento, acesso aos alimentos básicos de que necessitam” (TAKAGI, 2010). O documento também fazia referência à criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.



Sem pretender esgotar a riqueza do processo histórico, apresentamos o quadro abaixo que descreve alguns acontecimentos relacionados à SAN no Brasil, permitindo uma breve análise da linha do tempo.

ANOS	PARADIGMAS	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
1935 a 1950	Visão de Josué de Castro: fome como questão social e resultado da política que exclui a maioria da população, convivendo com o governo populista de Getúlio Vargas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituição do salário mínimo, baseado no poder de compra de uma “ração mínima” para o trabalhador;</li> <li>• Criados os SAPS (Serviços de Alimentação da Previdência Social) e introduzida a alimentação nas escolas.</li> </ul>
1950 a 1970	Estado Assistencialista e Desenvolvimentista, sem redistribuição da riqueza nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política social compensatória, destinada a alguns poucos segmentos da população.</li> </ul>
1970 a 1980	Estado Autoritário (Ditadura Militar) e visão biologista do problema da fome (entendida como distúrbio da saúde humana)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A política econômica esperava o “bolo crescer para, depois, reparti-lo”;</li> <li>• Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde;</li> <li>• Primeiros desenhos de políticas públicas mais abrangentes quando se tenta unir o social e a política agrícola e de abastecimento (PRONAN I, II e III).</li> </ul>
1985	Estado Assistencialista com ampliação de programas de distribuição de alimentos aos “pobres”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início da redemocratização do país, depois de 20 anos de governo militar;</li> <li>• Programa do Leite (Governo Sarney).</li> </ul>
1986	Reconquista do Estado de Direito e a reconstrução da Democracia passa a ser o objetivo da sociedade brasileira; intensifica-se a mobilização nacional para a elaboração da nova Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8ª Conferência Nacional de Saúde: luta pelo direito à saúde e reconhecimento da alimentação como direito intrinsecamente ligado à vida e à saúde;</li> <li>• I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição como desdobramento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, que reconhece o direito à alimentação e a necessidade de se criar um Conselho Nacional.</li> </ul>
1988	Aprovação da nova Constituição Federal do Brasil com direitos sociais reconhecidos (chamada de Constituição Cidadã)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Início da construção do SUS e redesenho de alguns programas de alimentação e nutrição.</li> </ul>
1993	Segurança Alimentar como mecanismo para o enfrentamento da fome e da miséria e com eixo do desenvolvimento econômico e social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movimento Nacional pela Ética na Política que resultou no impeachment do Collor;</li> <li>• Início da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderada pelo Betinho;</li> <li>• Criação do primeiro CONSEA no Governo Itamar Franco.</li> </ul>
1994 a 2002	Visão do Estado neoliberal, prevendo-se que a estabilização da moeda, o mercado e as regulações públicas seriam suficientes para a redução da fome, da pobreza e da desigualdade social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extinção do CONSEA e criação de Conselho Comunidade Solidária, que previa a construção de redes de parcerias entre governo e sociedade civil;</li> <li>• Criação (1998) do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN);</li> <li>• Criação (2002) da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), com a missão de contribuir com a internalização do DHAA no Brasil.</li> </ul>

2003	Combate à fome como ação prioritária do Governo Lula (Fome Zero)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recriação do CONSEA Nacional;</li> <li>• Formulação de um conjunto de políticas públicas articuladas para promover o acesso à alimentação;</li> <li>• Acesso à água: adoção pelo Governo Lula do “Programa Um Milhão de Cisternas”, criado por organizações sociais que compõem a Articulação do Semi-Árido (ASA).</li> </ul>
2004	Reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada como paradigma para o enfrentamento da fome e da pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização da II Conferência Nacional de SAN em Olinda (RE);</li> <li>• Inicia-se o processo de redesenho das políticas públicas voltadas ao combate à fome;</li> <li>• É lançado o Programa Bolsa Família (transferência de renda com meta para atender 12 milhões de famílias).</li> </ul>
2005	Reforça-se o debate interligando os conceitos do DHAA, SAN e Soberania Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com compra direta da Agricultura Familiar.</li> </ul>
2006	Direito Humano à Alimentação Adequada como objetivo primeiro da LOSAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da LOSAN: Lei Orgânica de SAN n. 11.346 aprovada em setembro de 2006, instituindo o Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.</li> </ul>
2007	A realização do DHAA deve ser alcançada por meio de uma Política e um Plano Nacional de SAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização da III Conferência Nacional de SAN em Fortaleza (CE);</li> <li>• Criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.</li> </ul>
2008	Intensifica-se a discussão sobre a importância da intersectorialidade nas diferentes dimensões da SAN. Alcança-se novo patamar de criação de competências em DHAA e amplia-se a discussão sobre a exigibilidade do DHAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Brasil cumpre antecipadamente a 1ª Meta do Milênio, que prevê para 2015 reduzir à metade a fome e a pobreza.</li> </ul>
2009	A realização do DHAA requer novos arranjos e a gestão intersectorial das políticas de SAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação de lei sobre o PNAE (Alimentação Escolar), destinando 30% dos recursos federais do programa para aquisições locais da Agricultura Familiar.</li> </ul>
2010	Reforço dos instrumentos legais que promovem, protegem, respeitam e proveem o DHAA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da emenda constitucional que inclui a “alimentação” entre os direitos fundamentais (artigo 6º);</li> <li>• Aprovação do Decreto Presidencial que institui a Política Nacional de SAN e determina a elaboração do Plano Nacional de SAN.</li> </ul>
2011	Progredir na realização do DHAA por meio de políticas públicas adequadas e disponibilizar instrumentos de exigibilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realização da IV Conferência Nacional de SAN em Salvador (BA).</li> </ul>

Fonte: LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, 2010, v. II.



## O CONSEA como espaço estratégico para diálogo social

Uma das primeiras medidas do Governo Lula foi a publicação da Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, que entre suas definições trazia:

- Recriação do CONSEA como órgão de assessoramento do(a) Presidente(a) da República;
- Criação de uma assessoria especial na Presidência para tratar do processo de mobilização popular para o combate à fome;
- Criação de um Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, ligado à Presidência da República com o mandato para formular e implantar políticas.

### Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003

Convertida na Lei n. 10.683, de 2003

“Art. 9º Ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para que o governo garanta o direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome.”

Tais medidas concretizam as propostas que vinham sendo feitas até então, em todos os eventos de participação popular. É interessante e emocionante para os militantes que viveram essa história constatar que os anseios da sociedade civil muitas vezes levam anos para se tornar realidade, mas a luta incansável e a defesa de ideias coerentes podem lograr êxito quando encontram abertura política e brechas no interior do Estado. É necessária história de mobilização social e apoio político para que as instituições participativas funcionem. A decisão de um governo por si só não é suficiente e a mobilização da sociedade civil é fundamental.

A prioridade dada ao tema da fome no Governo Lula realmente foi efetiva, tendo em vista os espaços concretos de governança e de participação social que foram criados. O CONSEA, conselho de assessoramento direto à Presidência da República, passou a ser prestigiado tanto por integrantes do governo como pelas lideranças da sociedade civil, principalmente por sua forte institucionalidade e por ser um órgão permanente e ligado diretamente ao(a) Presidente(a) da República. Essa é a chave para que o diálogo social se desenvolva de maneira profícua e colaborativa entre governo e sociedade civil: institucionalidade, permanência e apoio político. Importa considerar que esse processo só vem sendo possível graças à positiva “porosidade do Estado Brasileiro”<sup>11</sup>, que foi progressivamente aumentando no tempo e permitindo a abertura de novos espaços para o diálogo entre Estado e sociedade civil. Entre 2003 e 2010, foram criados dezenove conselhos e outros dezesseis foram reformulados com o objetivo de aperfeiçoamento da mediação governo e sociedade civil<sup>12</sup>.

Contudo, é necessário aceitar que o diálogo social nem sempre é convergente e resulta em consensos. É comum chegar-se a posições antagônicas e por vezes conflituosas. Mas a disputa política e a pluralidade de ideias devem ser vistas, em um regime democrático, como normal e necessária para que a sociedade avance. As diferenças podem e devem ser expostas, assim como os pontos controversos. O debate sobre temas polêmicos, com a perspectiva de desenvolver estratégias para enfrentá-los, é sempre muito enriquecedor para quem participa. Já vimos em

11. Expressão de Nathalie Begin, em comunicação pessoal, em 10/4/2012.

12. Informação disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social](http://www.secretariageral.gov.br/art_social). Acesso em 13 abr. 2012.

aulas anteriores que ‘fazer política’ é acima de tudo fazer negociações de parte a parte, e é isso que se espera dos conselheiros de um conselho público.

### **A composição do CONSEA Nacional**

Apresentamos a seguir algumas informações sobre o CONSEA Nacional. Pretende-se com isso contribuir com o funcionamento e o aprimoramento dos CONSEAs nos estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Lembramos que, pelo Pacto Federativo, estados, Distrito Federal e municípios têm autonomia para decidir sobre como organizar suas instituições públicas e instâncias de participação e controle social, desde que observados os princípios e disposições da Constituição Federal. Assim, deve-se considerar a experiência do CONSEA Nacional apenas como sugestiva, cabendo à cada esfera ou localidade decidir qual é a melhor organização para sua realidade. O importante é sempre ter em mente que o objetivo superior de um conselho público é permitir a participação e o diálogo social.

A Lei n. 11.346/2006 (LOSAN) dispõe sobre as atribuições do CONSEA e define que a maioria dos seus membros deve ser da sociedade civil. Esse é um aspecto importante, pois devemos olhar para as instâncias de participação social como espaços de distribuição do poder de governar. Quando verificamos o tamanho, o orçamento e a força política do conjunto das instituições públicas que conformam o Estado brasileiro, é que nos damos conta do poder que têm os governantes e todos os gestores sobre os destinos do país. Essa é a razão pela qual o pleno do conselho deve ser composto por maioria de representantes da sociedade civil, assim como a presidência deve ser exercida por um representante destes. Com representação majoritária da sociedade civil, tem-se a garantia de que a agenda do conselho vai expressar os temas prioritários para os segmentos representados e garantir a legitimidade a todo o processo de proposições. Essa é uma forma de exercer a democracia direta, fazer chegar aos que governam propostas elaboradas diretamente pelos representantes dos segmentos, organizações ou movimentos sociais.

O CONSEA, na gestão 2009-2011, foi composto por 57 conselheiros, além de 28 observadores convidados. O conselho é composto da seguinte forma:

- Um terço de representantes governamentais compreendendo 19 ministros de Estado e secretários especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Os representantes são indicados pelo órgão e pela entidade a que pertencem;
- Dois terços de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios de representação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que submete à aprovação do(a) Presidente(a) da República. Esse setor corresponde a 38 organizações da sociedade civil, entre ONGs, redes sociais, movimentos sociais, instituições religiosas e associações profissionais. Os representantes da sociedade civil têm mandato de dois anos, permitida a recondução;
- Observadores representando conselhos afins de âmbito federal – Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) –, organismos internacionais – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) –, entidades da cooperação internacional (ActionAid, Oxfam e FIAN) e o Ministério Público Federal, além da Frente Parlamentar Mista de Segurança Alimentar e Nutricional do Congresso Nacional.

## Funcionamento do CONSEA

O CONSEA é organizado em torno de um pleno, um presidente, um secretário-geral, um secretário executivo, comissões temáticas permanentes e grupos de trabalho. O pleno constitui a instância deliberativa máxima do conselho, sendo composto por todos os membros do conselho, titulares ou suplentes, representantes da sociedade civil (2/3) e do governo (1/3). O pleno é reunido em sessões ordinárias a cada bimestre e extraordinárias, quando necessário. Cada membro no exercício da titularidade tem direito a um voto no conselho, enquanto os suplentes têm direito apenas à voz.

A Presidência do CONSEA é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, escolhido entre os seus pares e com aprovação do pleno. A Secretaria-Geral do Conselho é dirigida pelo ministro de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A função do secretário-geral é prover as condições necessárias – apoio técnico-logístico e administrativo – para o bom andamento do conselho. A Secretaria Executiva é composta por servidores públicos e possui um(a) coordenador(a). Os cargos são de provimento da Presidência da República e do MDS.

Os debates e as formulações são feitas previamente à plenária pelas comissões permanentes, que preparam propostas para serem apreciadas pelo pleno. Existem também os grupos de trabalho – de caráter temporário – que estudam e propõem medidas específicas. As comissões e os grupos de trabalho são compostos por um coordenador, conselheiro representante da sociedade civil, escolhido pelos membros da mesma comissão e secretariado por um técnico vinculado a órgão do governo. As comissões podem ter a presença de técnicos governamentais e representantes de entidades convidadas, especialistas no tema em discussão.

As comissões permanentes que funcionaram na gestão 2009-2011 foram as seguintes:

- Comissão Permanente 1: Regulamentação e institucionalização do SISAN;
- Comissão Permanente 2: Segurança alimentar e nutricional nas estratégias de desenvolvimento;
- Comissão Permanente 3: Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Comissão Permanente 4: Direito humano à alimentação adequada;
- Comissão Permanente 5: SAN das populações negras e povos e comunidades tradicionais;
- Comissão Permanente 6: SAN dos povos indígenas.

## Estrutura do CONSEA Nacional



## Instrumentos de intervenção nas políticas públicas

Conforme a Resolução n. 3, de 7 de junho de 2005, aprovada pelo CONSEA, as decisões colegiadas do conselho, necessariamente aprovadas pelo pleno, podem ser expressas nos seguintes instrumentos:

- **Resolução:** quando se tratar de deliberação sobre diretrizes, políticas, planos de ação projetos e Regimento Interno do CONSEA e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Todas as resoluções aprovadas pelo pleno são publicadas em Diário Oficial da União;
- **Recomendação:** quando se tratar de proposição relativa à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal, empresas, universidades, entidades e ONGs voltadas à segurança alimentar e nutricional;
- **Exposição de motivo (EM):** instrumento de comunicação direta com o(a) Presidente(a) da República, em que são feitas as manifestações, críticas, reconhecimentos em relação a um fato determinado, explicitando sempre propostas concretas sugeridas pelo CONSEA. Este é o principal instrumento que concretiza a missão do conselho de assessorar a Presidência da República.

### Qual é o papel dos conselheiros e conselheiras do CONSEA?

Este curso não pretende esgotar a discussão sobre a participação social nem fazer prescrições como verdades absolutas. Os objetivos dos conteúdos do curso são informar, desenvolver competências e habilidades para fortalecer a implementação do SISAN enquanto sistema público que deve garantir o direito humano à alimentação adequada. Portanto, todas as sugestões apresentadas devem ser analisadas criticamente e repensadas a partir da realidade e da cultura local onde você vive ou trabalha. O que entendemos ser a causa comum a toda a comunidade deste curso é, sendo a fome e a pobreza as maiores causas das violações dos direitos humanos, garantir um ambiente político, social e econômico estável e propício para a implementação das melhores estratégias para erradicar a pobreza, baseado na participação social ativa e informada dos titulares de direito e responsabilização dos portadores de obrigações, é a medida mais eficaz para a plena realização do DHAA no Brasil.

Apresentamos a seguir algumas recomendações para uma atuação ativa e informada dos conselheiros e conselheiras do CONSEA<sup>13</sup>:

- **Conhecer em detalhes a realidade da sua comunidade:** Para isso buscar dados, estudos e indicadores que comprovem as violações de direitos (diagnóstico da situação). Conhecer e articular com organizações e movimentos sociais;
- **Identificar quais são os grupos vulneráveis:** Buscar saber quem são os segmentos sociais mais vulnerabilizados, quais são os bairros e comunidades que mais sofrem violações dos seus direitos. Essas pessoas precisam ter prioridade sobre todos os demais membros da sociedade. Como já aprendemos em outras aulas, os direitos humanos são universais, mas numa situação de calamidade e de extrema pobreza as políticas públicas e os serviços

---

13. Sugestão de leitura: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na Visão de seus Conselheiros. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/plenarias/plenarias-de-2012/03-e-04-de-abril/ipea-seguranca-alimentar>. Acesso em: 21 nov. 2012.

- precisam chegar primeiro a essas pessoas (por exemplo, crianças, gestantes e idosos);
- Conhecer quais são as políticas públicas que devem chegar à sua localidade: Um primeiro aspecto muito importante é saber quem tem direitos, quem são os titulares de direitos das políticas públicas. Os gestores têm a obrigação de fornecer dados atualizados sobre as políticas públicas, o que inclui relatórios sobre o cumprimento das metas, das cotas e dos critérios de atendimento. A internet pode ser uma forte aliada desse processo de informação. A transparência pública é um direito da sociedade;
  - Ampliar a capacitação e a informação sobre o orçamento público: Para incidir e apresentar propostas efetivas, é preciso conhecer o orçamento público. Deve-se buscar informações junto a entidades ou servidores que trabalham com o tema. Importante lembrar que o orçamento público sempre deve ser autorizado pelo Poder Legislativo que é quem aprova, na forma de uma lei, o que e como se pode gastar o dinheiro público. Para incidir, é preciso observar os prazos para elaboração e votação;
  - Cobrar do Estado o investimento permanente no desenvolvimento de capacidades de seus gestores e das condições de trabalho para que os mesmos possam desenvolver suas obrigações e responsabilidades. Cobrar para que os(as) conselheiros(as) governamentais participem ativamente das atividades do conselho;
  - Estar atento para os problemas conjunturais e urgentes de sua localidade: Em alguns momentos podem surgir situações críticas em algumas comunidades, como enchentes, catástrofes naturais, violência urbana, conflitos agrários, entre outros que requerem atuação imediata do poder público. O CONSEA pode ser uma das instâncias a fazer pressão para que medidas imediatas sejam tomadas para preservar o direito a vida e à segurança das pessoas envolvidas;
  - Monitorar os processos de adesão e implementação do SISAN na sua localidade: Aprendemos ao longo do curso que o SISAN é ainda um sistema em implantação e para muitos ainda não se constitui realidade. Assim, conhecer toda a legislação relativa a esse sistema e apoderar-se de todos os dispositivos legais são atribuições necessárias para que essas “leis” se tornem uma realidade;
  - Promover o diálogo entre conselhos: Ao longo do processo de redemocratização, diversos conselhos públicos e comitês gestores de políticas públicas vêm sendo criados. Promover eventos, encontros e debates sobre temas comuns entre diferentes conselhos pode ser uma ótima maneira de enfrentar os desafios e otimizar as soluções a serem empregadas;
  - Valorizar novas formas e linguagens de participação social, como os símbolos das diferentes culturas e etnias, a arte e a música. Considerar as enormes potencialidades da participação por meio das novas mídias sociais via internet. Essas linguagens podem contribuir muito com os processos de mobilização social e de diálogo entre o poder público e a sociedade.

O CONSEA já existe em todos os Estados da Federação e constitui-se em um espaço legalizado e permanente que nos permite chegar próximo das autoridades para debater e formular políticas públicas. Esse espaço pode ser ocupado como mais uma das frentes que pretendem trabalhar pela pactuação global de um ‘outro mundo possível’, onde o desenvolvimento sustentável deve ser um processo centrado na pessoa humana que respeite, integralmente, a sua dignidade e suas potencialidades. Colocar a dignidade da pessoa humana como foco central do desenvolvimento econômico e social é uma tarefa que se impõe a todos os habitantes do planeta. Isso requererá muita energia, exercício da democracia, conhecimento plural e disposição de todos nós.

## Resumo

Você concluiu o último módulo deste curso! Nesta etapa você aprendeu que:

- A origem da palavra democracia vem do grego demos (povo) e kratos (poder) que significa um regime em que o poder deve emanar do povo e para o povo. Na Grécia Antiga, berço da cultura ocidental, a democracia era entendida como uma forma de governo baseada na igualdade, liberdade e participação do povo no poder. Na democracia ateniense, as decisões eram tomadas em assembleia por aqueles considerados cidadãos.
- Democracia é um conceito de definição plural e pode ser compreendido sob diferentes perspectivas e culturas. Pode ser considerado como um conceito abstrato, um valor em si relacionado à liberdade de expressão e de decisão, ou ainda às formas de promover a equidade em sociedade. O importante é compreender que democracia pressupõe uma forma de governar que considera a opinião e decisão da maioria.
- A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social (DALLARI, 1998).
- Existem diversas maneiras de se exercer a democracia. Em geral, podemos dividi-las em formas diretas – quando os cidadãos decidem eles mesmos sobre as questões apresentadas – ou indiretas (representativa) – quando elegem representantes para tomar decisões que defendam seus direitos/interesses.
- A noção e a prática da participação social vêm crescendo no mundo todo e no Brasil existem experiências interessantes na área. Durante o processo de redemocratização do país, após intenso período de lutas sociais, a institucionalização da participação social ganhou força após a Constituição de 1988. Desde então, proliferaram-se conselhos, comitês gestores e conferências nacionais nos diversos setores das políticas públicas, além de experiências locais relevantes que repercutiram no mundo todo (CEBRAP, 2011).
- Controle social é o acompanhamento e a vigilância da sociedade sobre as políticas públicas, a alocação do orçamento público e as ações do governo, com o objetivo de garantir direitos e buscar eficácia na implementação das políticas públicas.
- Enquanto entendemos que o controle social é ação específica exercida por indivíduos e grupos para monitorar os poderes públicos em determinados espaços como, por exemplo, nos conselhos de políticas públicas, pode-se definir participação social como um princípio relacionado ao ideal de soberania popular, ao exercício de cidadania e fortalecimento da democracia. Dessa forma, o controle social seria uma forma possível de participação social.

Esperamos que a leitura dos conteúdos tenha contribuído para o seu aperfeiçoamento pessoal e profissional.

## Módulo 8 - Referências bibliográficas

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. 7ª reimpressão. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **A Teoria das Formas de Governo**. 10. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

CASTRO, A. M. **Trajatória do combate à fome no Brasil**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP). **Relatório Final da I Conferência Nacional de Participação Social**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/seminario/relatorio-final](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/seminario/relatorio-final). Acesso em: 21 nov. 2012.

DALLARI, D. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FERNANDES, G. F.; FRAZÃO, P.; MARQUES, R. A. A.; NARVAI, P. C.; SANTOS JUNIOR, D. P. Democracia e saúde no Brasil: desafios ao empoderamento e ao protagonismo popular. In: MIALHE, F. L.; PELICIONI, M. C. F. (Org.). **Educação e promoção da saúde: Teoria e Prática**. São Paulo: Santos, 2012, p. 435-452.

GERSCHMAN S. **A democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

\_\_\_\_\_. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010, v. II.

MALUF, R. S. Construção do SISAN, mobilização e participação social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010, v. II, p. 27-37.

PELIANO, A. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010, v. I, p. 26-41.

RODRIGUES, M. M A. **Folha explica: Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

TAKAGI, M. A implantação do programa fome zero do governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010, v. I.



## Parceria e financiamento

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

