

Realização
do Direito Humano à
Alimentação Adequada
e a Experiência Brasileira:
Subsídios para a Replicabilidade

Flavio Luiz Schieck Valente
Nathalie Beghin

Brasilia, Setembro 2006

**Realização do Direito Humano à
Alimentação Adequada e a
Experiência Brasileira: Subsídios
para a Replicabilidade**

Flavio Luiz Schieck Valente
Nathalie Beghin

Brasília, Setembro 2006

Edição e revisão de texto: Maysa Provedello

Os termos empregados e a apresentação do material contidos neste documento não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação a respeito da condição jurídica ou de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Todos os direitos reservados. A reprodução e disseminação do material contido neste documento informativo por razões educacionais ou outras de cunho não comerciais são autorizadas sem que haja necessidade de permissão escrita prévia por parte dos detentores dos direitos autorais desde que a fonte seja devidamente citada.

A reprodução do material contido neste produto informativo para revenda ou outros motivos comerciais é proibida sem o prévio consentimento dos detentores dos direitos autorais.

Chief
Publishing Management Service
Information Division
FAO
Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Itália
e-mail: copyright@fao.org

Copyright © 2006 FAO

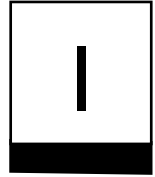


Sumário

I - APRESENTAÇÃO	3
II - INTRODUÇÃO – CONTEXTUALIZANDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	4
1. <i>A situação atual</i>	4
2. <i>Um breve relato da história recente</i>	6
3. <i>O consenso em torno dos conceitos: a relevância do DHAA e da abordagem dos Direitos Humanos.</i>	11
III - AS INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL	17
1. <i>O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</i>	17
2. <i>O Fome Zero</i>	22
3. <i>O Monitoramento da Situação Alimentar e Nutricional Brasileira</i>	25
IV - A ATUAÇÃO E O MONITORAMENTO DAS INSTÂNCIAS COLEGIADAS E DE RECURSOS	28
1. <i>Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada</i>	28
2. <i>Comissão Nacional de Monitoramento de Violações do DHAA</i>	32
3. <i>Grupo de Trabalho Indicadores e Monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional</i>	34
4. <i>Ministério Público</i>	36
V - A VITALIDADE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA	40
1. <i>Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural</i>	40

<i>2. Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)</i>	43
<i>3. Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada (COMIDhA)</i>	45
<i>4. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos</i>	48
VI - CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
CONCEITOS, GLOSSÁRIO E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

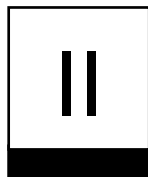
APRESENTAÇÃO



A sociedade brasileira desencadeou no começo da década de oitenta um processo de debates, definição de conceitos, mobilização e implementação de políticas e medidas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), rumo ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Ao longo desses mais de vinte anos de história, o Brasil conseguiu com criatividade e ações multisetoriais incluir, aos poucos, o tema na agenda pública nacional. Em que pese a atuação do Poder Público ainda não ter cumprido todas as dimensões e princípios do DHAA, avanços indiscutíveis foram obtidos nesse período.

Frente aos resultados encorajadores alcançados, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) acredita que a melhor maneira de difundir o Direito Humano à Alimentação Adequada é por meio da divulgação da experiência brasileira. Por isso, preparou esta publicação para documentar as ações realizadas, as ferramentas e métodos desenvolvidos, além de lições aprendidas até hoje. A idéia é que o material sirva como instrumento de replicabilidade para profissionais ligados aos quadros das agências das Nações Unidas (ONU), gestores públicos, acadêmicos e representantes de movimentos sociais e organizações não-governamentais e acadêmicos de países interessados em promover a implementação das práticas do DHAA em suas localidades ou áreas de atuação.

INTRODUÇÃO – CONTEXTUALIZANDO A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA




1. A situação atual

O Brasil abriga 180 milhões de habitantes. É, hoje, a 11ª economia mundial com um Produto Interno Bruto *per capita* de pouco mais de quatro mil dólares. Convive, contudo, com os inaceitáveis dramas da pobreza e da injustiça social. É o oitavo país mais desigual do planeta, atrás de nações como, Namíbia, Lesoto, Serra Leoa, Suazilândia e Guatemala¹. A diferença de renda entre ricos e pobres é uma das principais restrições à redução da pobreza. Mesmo com a sensível melhora da situação econômica em tempos recentes, o Brasil conta com um contingente estimado de pobres de 53 milhões de pessoas, o que corresponde 30,1% da população nacional, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

O fenômeno da pobreza se agrava quando associado ao da desigualdade de renda: como uma espécie de assimetria perversa, o 1% mais rico da população se apropria de cerca de 13% do total de rendimentos domiciliares, percentual semelhante ao observado para os 50% mais pobres, de 14%. Ou seja, apenas 1,8 milhão de pessoas concentra a mesma proporção da renda que os 80 milhões de brasileiros da base da pirâmide social. Ainda, os mais ricos auferem um rendimento, em média, 45 vezes maior do que o dos mais pobres.

A desigualdade é fundante na sociedade brasileira: é resultado de um modelo socioeconômico excludente que

¹ ONU ver : http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050907_idhrw.shtml




vem funcionando desde o início do processo de colonização, no século XVI. Ela opera em todos os espaços da vida social, entre brancos e negros, homens e mulheres, o campo e a cidade e entre regiões.

Em decorrência disso, o país se depara com problemas alimentares e nutricionais de magnitude expressiva. O doloroso contraste entre os dois "Brasis" - o desenvolvido e o subdesenvolvido - se traduz numa questão complexa e mesclada. No campo da alimentação e da nutrição, de um lado, a dificuldade de acesso aos alimentos e aos recursos produtivos para produzi-los ou adquiri-los (segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)², metade dos brasileiros enfrenta restrições para garantir uma alimentação adequada). E, de outro, uma alimentação desbalanceada e de má qualidade que resulta em excesso de peso. Atualmente, cerca de 40 milhões de adultos sofrem de sobrepeso; desses, 10 milhões são obesos, em sua grande maioria proveniente das mesmas famílias que convivem com situações de carência alimentar e nutricional. Esse quadro alarmante é, sobretudo, decorrente da associação de vida sedentária com uma alimentação rica em açúcar, gordura e sal e pobre em cereais, frutas, verduras e legumes, agravado por história de desnutrição nos primeiros anos de vida. As prevalências elevadas de sobrepeso e de obesidade contribuem para que mais pessoas morram por problemas cardiovasculares, diabetes e câncer, entre outras doenças crônicas não-transmissíveis.

Ao mesmo tempo, pesquisas e avaliações realizadas nos últimos três anos, que permitem a desagregação de dados por etnia/raça, apontam para um quadro de grave insegurança alimentar e nutricional entre negros e povos indígenas, o que

² IBGE. Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), 2005. Cerca de 72 milhões de brasileiros vivem em estado de insegurança alimentar, ou seja, têm seu Direito Humano à Alimentação Adequada violado, e destes, 14 milhões vivem em estado de insegurança alimentar grave. Em outras palavras, passam fome ou convivem, de forma rotineira, com o pesadelo da fome.




se configura em uma outra dimensão da violação do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Vê-se, pois, que a insegurança alimentar e nutricional e a violação do DHAA são questões que continuam centrais na agenda política brasileira. Destaque-se, contudo, que avanços significativos foram obtidos nos últimos 20 anos, em grande medida, como resultado da mobilização da sociedade civil organizada nacional.

2. Um breve relato da história recente

Em 1986, um passo importante foi dado durante a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, no que diz respeito ao processo de elaboração da nova Constituição. Naquela oportunidade, representantes de organizações da sociedade civil e do governo federal aprovaram, entre outras medidas, a proposta de criação de Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), coordenado por um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição. Mesmo perante o não cumprimento da recomendação, a Conferência teve o grande mérito de trazer o tema a público.

O ano de 1988 foi essencial: após 20 anos de ditadura militar o povo brasileiro aprovou uma nova Constituição, reinstalando a democracia e o Estado de Direito. O documento foi resultado de uma intensa seqüência de discussões e mobilização social, que acabou levando à incorporação, no mesmo, de um considerável grupo de componentes de direitos ambientais, culturais, econômicos e sociais. Outra importante conquista foi a institucionalização de espaços plurais, tais como conferências e conselhos, por meio dos quais se exerce a democracia participativa. Nesses ambientes, representantes governamentais e não-governamentais se encontram para a formulação, o acompanhamento e a execução de políticas públicas. A título de exemplo, em 2006, o governo federal dispunha de pouco mais de 30 Conselhos Nacionais nas mais diversas áreas, como por exemplo, a saúde, assistência social,



previdência, emprego e renda, cidades, igualdade racial, gênero, desenvolvimento agrário, educação e cultura. E mais: entre 2003 e 2006, foram promovidas, nestas mesmas áreas, cerca de 40 Conferências Nacionais que mobilizaram mais de dois milhões de pessoas em todo o país.

No que concerne à questão alimentar e nutricional, mais um passo foi dado nos anos de 1993 e 1994: o governo federal, frente à ampla mobilização social, instaurou uma experiência de participação que se materializou em diversos instrumentos, podendo-se mencionar:


- A confecção pelo Ipea, do “Mapa da Fome”. O levantamento, com dados estatísticos e análises, revelou ao país a dimensão do problema da fome no Brasil: 32 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema.

- A elaboração do “Plano de Combate à Fome e à Miséria” como conjunto articulado de compromissos de ação de governo marcado por três princípios: parceria, solidariedade e descentralização.

- A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao Presidente da República deviam ser exercidas por uma parceria entre ministros de Estado e representantes de vários setores da sociedade civil.

- A realização, em 1994, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), que mobilizou milhares de participantes, entre representantes de governos e de organizações da sociedade civil, para discutir as diretrizes para a elaboração de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Essa experiência, inédita, foi decorrente de um amplo movimento social, auto-intitulado Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que popularizou a discussão da fome no país, além de trazer a público o debate sobre a promoção dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), entre eles o DHAA.



A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, com início em 1995, abandonou a maior parte dessas iniciativas, na medida em que priorizou claramente a implementação da Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e as medidas de redução do tamanho do Estado inclusas no acordo de ajuste estrutural firmado pelo Brasil com os organismos financeiros internacionais.

Contudo, cabe registrar que a partir de então, sucederam-se fatos relevantes que fortaleceram o assunto perante o Poder Público e a sociedade, entre eles:

- A participação do Brasil na Cúpula Mundial de Alimentação (CNMA), promovida pela FAO, em Roma, em 1996. De forma bastante inovadora, a elaboração do documento oficial do governo brasileiro contou com a participação de organizações da sociedade civil, o que levou à incorporação da dimensão do DHAA ao mesmo.

- A criação, em 1996, da Secretaria de Direitos Humanos, responsável pela coordenação da elaboração dos I e II Planos Nacionais de Direitos Humanos (PNDH). Destaque-se que o II PNDH incorporou os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, em 2002.

- A aprovação, em 1999, da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), no âmbito do Ministério da Saúde, que incluiu o DHAA como princípio norteador.

O que nos ensinou a primeira experiência do Consea?


A experiência do Consea durou dois anos (1993 e 1994) e segundo avaliação realizada pelo Ipea, os avanços obtidos não foram desprezíveis, pois possibilitaram: a) a politização do problema da fome; b) uma mobilização da sociedade civil que encontrou poucos antecedentes na história recente; c) uma ampliação da participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas; e,

d) a criação de um espaço inédito para discutir a exclusão social.

No entanto, as dificuldades encontradas não foram poucas e, certamente, contribuíram para a descontinuidade da experiência. Ainda segundo o Ipea, os principais entraves encontrados durante o exercício da parceria diziam respeito à: a) ambigüidade e indefinição de papel do Consea; b) precária organização da sua forma de funcionamento; c) indefinição das atribuições dos parceiros; d) concentração dos esforços em atividades "compensatórias": não se utilizou a mobilização da sociedade civil e a influência do Consea na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias; e) ausência de um projeto político por parte das organizações da sociedade civil: o fator de sucesso da parceria Estado/sociedade no combate à fome e a exclusão social "está associado à capacidade dos movimentos sociais em superar suas atuais repostas locais e comunitárias por projetos mais amplos, que possam visualizar-se como alternativas de organização social" (Peliano, 1994: 57).

O Ipea concluiu sua análise apresentando uma série de recomendações necessárias ao sucesso da parceria a partir de quatro requisitos: (i) a representatividade-legitimidade dos parceiros; (ii) a forma de participação; (iii) o controle sobre a ação do Estado; (iv) a autonomia dos parceiros. Assim, deste ponto de vista, recomendava-se:

- Assegurar uma heterogeneidade na escolha dos parceiros da sociedade civil de forma a refletir o máximo possível a diversidade e complexidade




da sociedade (personalidades destacadamente comprometidas com a luta para a superação da pobreza, da fome e para a afirmação da cidadania; entidades civis notoriamente comprometidos em seus programas no combate à fome e à miséria).

- Delimitar claramente os papéis de cada um dos parceiros com atribuições específicas que poderiam ser publicamente acompanhadas e respeitando sua autonomia.
- Responsabilizar os conselheiros (governamentais e não-governamentais) pelo exercício da função pública.
- Promover a transparência das ações.
- Implementar um projeto econômico, social e político inclusivo.

A partir de 2003, a fome volta a integrar as prioridades do governo federal. O recém eleito Presidente Luiz Inácio Lula da Silva lança o Programa Fome Zero, que articula várias iniciativas governamentais e não-governamentais voltadas para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada³.

Ainda em 2003, é reinstituído e empossado o Consea, com a atribuição precípua de assessorar o Presidente da República. No mesmo ano acontece a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), com status de Ministério e que, por seu turno, instala a Comissão Nacional de Monitoramento de Violações do DHAA. Em 2004 é convocada a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que reuniu mais de dois mil participantes com o intuito de delinear as diretrizes da uma política nacional para o setor. Outro significativo passo é dado com a sanção, pelo Presidente da República, em setembro de 2006, da Lei Orgânica de

³ Para se ter uma idéia da magnitude desse Programa, os recursos do Orçamento da União que lhe foram destinados cresceram de R\$ 5,7 bilhões, em 2003, para R\$ 12,3 bilhões, em 2005.



Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). O novo marco legal corresponde a uma das principais deliberações da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e tem suas origens em um amplo processo de participação e discussão com todos os setores da sociedade.


3. O consenso em torno dos conceitos: a relevância do DHAA e da abordagem dos Direitos Humanos.

Como consequência dessas medidas e da pujança de organizações da sociedade civil, aos poucos, se consagraram no Brasil os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional e de Direito Humano a Alimentação Adequada, bem como suas inter-relações. Assim, segundo os documentos oriundos da II Conferência⁴, bem como a Losan:

Segurança Alimentar e Nutricional é a 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 da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

O Direito Humano à Alimentação Adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos, ou em comunidades com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meia para sua obtenção. É importante destacar que o conceito de “adequação” refere-se as calorias, proteínas e outros nutrientes mas, também, as condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas dentre outras.*

4 Consea. II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 17 a 20 de março de 2004, Centro de Convenções de Pernambuco/Olinda.



E ainda, conforme dita a Losan: a alimentação adequada é um 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.

Mas afinal, qual seria a contribuição que a realização do DHAA poderia trazer à luta contra a fome, a má-nutrição e pela garantia da alimentação adequada para todos? O que há de novo nesta abordagem? Estas são algumas das perguntas que surgem toda vez em que a proposta de promoção do DHAA é apresentada a governos, instituições internacionais, organizações da sociedade civil e mesmo comunidades.

Como parte da resposta a estas perguntas, torna-se importante ressaltar que o DHAA está diretamente vinculado aos seguintes princípios:


- todos os habitantes do País têm direito a se alimentar adequadamente.

- o Estado tem obrigação legal de estabelecer estratégias de erradicação da fome e da má-nutrição, publicamente discutidas, com metas, prazos e indicadores de avaliação conhecidos por todos.

- todos os indivíduos têm o direito de cobrar do Estado medidas garantidoras de condições para a obtenção de uma alimentação adequada – e para isso.

- o Poder Público precisa cumprir sua obrigação de instituir e garantir o funcionamento adequado de mecanismos públicos de promoção, de monitoramento e de reclamação, de fácil acesso à toda população.

A adoção da perspectiva dos Direitos Humanos permite que os cidadãos, as famílias e os diversos grupos sociais possam cobrar do Poder Público o que lhes é de direito, ou seja, SE EMPODEREM. Também, o controle social exercido desta maneira compele o setor público a atuar de forma condizente




com suas OBRIGAÇÕES, monitorando-se o cumprimento das metas, dos prazos e do uso adequado dos recursos públicos alocados e melhorando seu desempenho.

É importante notar que a abordagem dos Direitos Humanos questiona os argumentos apresentados pelos países, durante as Cúpulas Mundiais de Alimentação (1996 e 2002, Roma), para o insucesso no cumprimento das metas internacionais de redução da fome e da má-nutrição, ou seja, as de: “falta de vontade política e de alocação adequada de recursos”. Isto porque, o Poder Público não pode recorrer a este tipo de justificativa para explicar o descumprimento de uma obrigação legal assumida frente à comunidade internacional e à sua população. O mesmo se aplica à não alocação adequada de recursos. Ao não cumprir suas OBRIGAÇÕES internacionais, os Estados estariam descumprindo estes tratados e violando os direitos dos habitantes de seu território.

Dentro desta perspectiva, um governo bem intencionado associado a uma sociedade civil mobilizada, com o apoio da comunidade internacional, pode utilizar-se da abordagem de Direitos Humanos para melhorar o desempenho do aparelho estatal e acelerar o processo de erradicação da fome e da má-nutrição, no contexto da redução das desigualdades.

No Brasil, os esforços, empreendidos nesses últimos anos pelos governos e pelas organizações da sociedade civil, vêm apresentando resultados concretos na medida em que a fome e a miséria estão diminuindo. Segundo dados do IBGE, entre 2003 e 2005, a pobreza recuou em 19,2%⁵.

⁵ O nível de pobreza caiu 19,18% nos três primeiros anos do governo Lula, o maior recuo dos últimos dez anos. De acordo com os dados da Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) de 2005, 42,6 milhões de brasileiros viviam abaixo da linha da miséria, 22,7% da população do País. Em 2005, a miséria caiu 10,60%. Ver: <http://noticias.uol.com.br/uolnews/economia/2006/09/22/ult2499u233.jhtm> (consultado em 29 de setembro de 2006)




Pesquisas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome revelam que a desnutrição infantil caiu significativamente no Semi-Árido Nordestino, uma das regiões mais pobres do País, especialmente desde o ano de 1996⁶.

Entretanto, mesmo perante tais avanços, faz-se necessário alertar que as condições de vida da população brasileira estão muito aquém do esperado para uma economia do porte da do Brasil. A implementação de um modelo econômico e social excludente, baseado em uma extrema concentração de terras e riquezas nas mãos de uma minoria, o sistemático desrespeito as culturas tradicionais e ao meio ambiente, a persistência do racismo e do sexismo são fenômenos que dificultam o desenvolvimento sustentável e a consolidação do Estado de Direito. No Brasil, a promoção da cultura de Direitos Humanos ainda se dá de forma fragmentada e incipiente, especialmente no que se refere à criação de competências no setor público.

Estas dramáticas constatações reforçam a necessidade de aprofundamento do caminho adotado, isto é, o de lutar pelo DHAA por meio da formulação, da execução e do controle social de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Nunca é demais enfatizar que a progressiva incorporação das temáticas da SAN e do DHAA na agenda política do Brasil é resultado tanto da realização de ações concretas por parte dos governos e de organizações da sociedade civil, como de uma permanente tensão entre Estado e

⁶ O estudo realizado pelo MDS (2005), encontrou uma prevalência média de 6,6% de desnutrição em crianças com menos de cinco anos no Semi-Árido, frente a uma prevalência de 17,9% em 1996, e 27% em 1989. A taxa de redução anual que foi de 4,9% entre 1989 e 1996 passou para 7,0% ao ano de 1996 a 2005. In: Análise do inquérito “Chamada Nutricional 2005” realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Saúde. Brasília, 2006 (Monteiro, C. A.; Conde, W; Konno, S.).



sociedade nessa área. Ao longo do tempo, pressionados pelas demandas sociais e pelo acúmulo de lutas em prol do tema em diversas partes do país, os governos – em especial, o federal - foram, paulatinamente, delineando aquilo que conforma o atual conjunto de iniciativas brasileiras – algumas mais institucionalizadas do que outras, porém não menos importantes. De forma gradual, os conceitos e as medidas implementadas foram sendo discutidos, aperfeiçoados e pactuados.

É preciso lembrar que o contexto temporal que compõe o berço das ações brasileiras contou com um movimento popular forte em diversas áreas, porém especialmente sofisticado nos campos dos Direitos Humanos e da Segurança Alimentar e Nutricional. Também foi fundamental o momento histórico da reorganização dos partidos políticos, que cristalizou e se condensou na Constituição de 1988, instrumento esse que colocou em primeiro plano os Direitos Humanos em diversas dimensões do Estado. Ela acabou por funcionar como uma pista bem pavimentada para que as reivindicações da sociedade civil pudessem ser implementadas futuramente. Por exemplo, ampliou o mandato do Ministério Público, que teve fortalecida sua independência e autonomia em relação ao poder Executivo e sua capacidade para promover e defender os direitos e a ordem jurídica democrática de maneira impessoal.

Portanto, se percebe a multiplicidade de fatores catalisadores e formadores do atual quadro brasileiro de promoção e enfrentamento das questões relativas à SAN e ao DHAA. Não bastaria, por exemplo, de forma isolada, a implementação do Programa Fome Zero, a atuação do Ministério Público, a instituição do Consea, ou mesmo a criação da Comissão responsável por analisar violações do DHAA. Sozinhas, nenhuma dessas instituições e medidas surtiria o efeito desejado. Os avanços percebidos foram gerados em uma dinâmica integradora que, de forma inédita, ainda que em processo de consolidação, se observa no Brasil.



A seguir, detalham-se algumas das principais iniciativas brasileiras implementadas em tempos recentes e que visam fortalecer a promoção e proteção do DHAA. Tais experiências estão apresentadas em função do ator que as promove, ou seja: o governo federal; as instâncias colegiadas de organizações governamentais e não-governamentais; e, organizações da sociedade civil.



1. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Objetivo

Propor a formulação de diretrizes para a política, programas e ações de Segurança Alimentar e Nutricional . Instalado em 2003, o Conselho é consultivo. Trata-se de um órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República para a formulação de políticas e definição de orientações para que o país garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada.


Responsável pela iniciativa

Presidência da República.

Funcionamento

O Conselho é vinculado à Presidência da República mas sua secretaria-executiva está instalada no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os conselheiros são nomeados pelo Presidente da República e são majoritariamente da sociedade civil. O colegiado é integrado por 59 conselheiros, dos quais 42 são representantes de organizações não-governamentais, sindicais e empresariais; os demais 17 são ministros de Estado ou representantes do governo federal. Fazem parte dele, ainda, observadores e convidados, entre estes a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, da

7 O título da Plataforma, que no início tinha a sigla DHESC (Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais) passou a ser formado pelas letras DHESCA (Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais).



Plataforma Brasileira DHESCA⁷. A presidência do Conselho é exercida por um dos conselheiros da sociedade civil, também nomeado pela Presidência da República.

Os trabalhos do Consea são conduzidos por diferentes Câmaras Temáticas (Produção e Abastecimento; Nutrição e Saúde; e Políticas para Populações Específicas), Comissões Permanentes (Povos Indígenas; Populações Negras; Articulação e Mobilização Social; Direito Humano à Alimentação Adequada) e Grupos de Trabalho. As propostas dessas instâncias colegiadas são levadas para apreciação do Plenário, que se reúne mensalmente. As resoluções aprovadas pela alta coordenação do Conselho (o Pleno) e então são encaminhadas à apreciação do Presidente da República. Na esteira do trabalho desenvolvido pelo Consea em nível nacional, foram criados Conselhos similares, inclusive com o mesmo nome, em praticamente todos os estados brasileiros e em até alguns municípios.


Resultados

- Organização e realização, em 2004, da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que definiu a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada como pilares da SAN e estabeleceu diretrizes para a instituição de um Sistema e formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

- Monitoramento do Programa Fome Zero.

- Formulação de programas inovadores (Programa de Aquisição de Alimentos) e fortalecimento institucional e orçamentário de programas essenciais para a promoção de SAN e DHAA (Programa de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; Promoção da Alimentação Saudável; Carteira Indígena de Projetos, dentre outros).

- Garantia de visibilidade à situação de insegurança alimentar e nutricional de populações tradicionalmente excluídas: negros, quilombolas, indígenas, acampados e



coletadores de materiais recicláveis.

- Elaboração do texto base para discussão e que resultou na Losan, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com base no marco de referência da promoção do DHAA.

- Criação da Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada dentro do Consea, para promover a incorporação de medidas de promoção e exigibilidade do DHAA nas políticas públicas.

- Gestões junto à Secretaria Especial de Direitos Humanos para a criação da Comissão de Monitoramento das Violações do DHAA, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.


- Instituição do Grupo de Trabalho sobre monitoramento das políticas de SAN, a partir da ótica do DHAA, para elaborar proposta de componente de monitoramento do Sisan.

- Preparação da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser realizada em 2007.

Lições aprendidas

- A importância da participação social: como já apresentado anteriormente, os avanços obtidos no Brasil no campo da SAN e do DHAA resultam de uma intensa interação entre organismos governamentais e organizações da sociedade civil. Tal relação, por vezes tensa e conflituosa, possibilitou o estabelecimento progressivo de consensos. Neste sentido, ressalte-se a importância do diálogo sem temor do contraditório, pois os resultados finais são positivos para todos.

- O respeito à diversidade. A experiência do Consea revelou a importância da presença, no espaço de concertação, do conjunto de atores cuja atuação tem impacto na promoção da SAN e do DHAA, isto é, governos, setor empresarial, entidades de defesa de direitos, trabalhadores, organizações religiosas, acadêmicos, diferentes etnias, dentre outros. Esta multiplicidade possibilita, uma vez o con-



senso estabelecido, que as medidas tomadas em conjunto sejam efetivamente implementadas. Este é o caso da Losan, aprovada pelo Congresso Nacional em um espaço de tempo recorde, dois anos.


- A necessidade de que uma instância colegiada, como o Consea, de caráter intersetorial, esteja vinculada a uma estrutura supra-ministerial, como por exemplo, à Casa Civil da Presidência da República. Com efeito, a articulação de medidas setoriais diversas somente pode ser exercida a contento por uma organização que tenha atribuições para tal, pois dispõe de instrumentos e mecanismos que lhe permitem a coordenação das ações (i.e., poder convocatório, orçamento).

- A promoção de uma maior institucionalidade da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano a Alimentação Adequada (*ver box*).

***A progressiva construção de uma
Política Nacional de Segurança
Alimentar e Nutricional***

A (re)instalação do Consea, em 2003, e a realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, foram etapas decisivas para a gradual institucionalização da SAN e do DHAA no Brasil. A Conferência, que contou com a participação de centenas de pessoas, entre representantes de organizações governamentais e não-governamentais de todo o país, outorgou ao Consea mandato para que o mesmo desencadeasse um processo de implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan).


Durante o ano de 2005, um Grupo de Trabalho, coordenado pelo Conselho, preparou um Ante-



Projeto de Lei a partir de intenso processo de debates e discussões. Tal projeto, que em setembro de 2006 virou lei, além de definir princípios, diretrizes, objetivos e instâncias do Sistema de SAN no Brasil, sancionou importantes conquistas obtidas até então, podendo-se destacar: (i) a alimentação adequada enquanto direito humano; (ii) a conceituação da Segurança Alimentar e Nutricional de acordo com o estabelecido na II Conferência; (iii) a intersetorialidade da SAN: sua capacidade de interagir em regime de colaboração com outros sistemas ou políticas públicas já existentes, e sua instância de coordenação supra-ministerial; (iv) os espaços plurais de concertação social, formulação e controle das políticas de SAN por intermédio das conferências e dos conselhos; (v) a reafirmação das obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, e mesmo de instituir instâncias de exigibilidade do mesmo.

Outro passo importante foi dado na interação com o Fome Zero. Inicialmente, o Programa foi apresentado pelo governo federal como sinônimo de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional. Tanto na Conferência quanto no Conselho, as críticas se sucederam uma vez que requisitos essenciais da SAN não estavam sendo atendidos, como a abrangência, que vai além do combate à fome e a intersetorialidade, que requer a articulação de diversas instâncias e políticas governamentais, inclusive as políticas econômicas. Diante disso, o governo federal foi reestruturando o Fome Zero.

Atualmente, trata-se de uma estratégia que, por meio da coordenação de um conjunto de programas e ações implementados por diversos ministérios, busca aumentar o acesso aos alimentos dos grupos populacionais mais pobres. Dois grandes avanços foram observados no novo desenho: o Direito



Humano à Alimentação Adequada como princípio norteador do Fome Zero e o entendimento de que se trata de um componente de uma Política de SAN e não mais da Política em si.

Como pode ser visto, no Brasil dos dias de hoje, os alicerces estão prontos: doravante, o desafio é erguer o prédio. O objetivo da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser realizada em 2007, é o de avançar na definição do conteúdo de uma Política de SAN como eixo estratégico de desenvolvimento.

2. O Fome Zero

Objetivo

Assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada às pessoas e grupos populacionais com dificuldades de acesso aos alimentos, por meio de uma estratégia impulsionada pelo governo federal, em parceria com outros níveis de governo e sociedade civil. Tal estratégia se insere na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil.

Responsável pela iniciativa

Casa Civil da Presidência da República, sob a coordenação do Grupo de Trabalho Fome Zero⁹ (GT Fome Zero), com Secretaria-Executiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁹ O GT Fome Zero é integrado pelos seguintes Ministérios: Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Desenvolvimento Agrário; Saúde; Educação; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Trabalho e Emprego, Integração Nacional; Fazenda e Planejamento. Participam também a Casa Civil, a Secretaria Geral da Presidência da República e a Assessoria Especial da Presidência, além do Consea.



Funcionamento

O Programa Fome Zero, criado em 2003, articula um conjunto de 31 ações e programas implementados pelos diversos Ministérios membros da Estratégia, em torno de quatro eixos prioritários: (1) ampliação do acesso à alimentos; (2) fortalecimento da agricultura familiar; (3) promoção de processos de geração de renda; (4) articulação, mobilização e controle social.

Resultados

- Os recursos destinados ao Fome Zero totalizam mais de R\$ 27 bilhões desde sua implantação em 2003.

- Entre os 31 programas que integram o Fome Zero, merecem menção os seguintes: o Bolsa Família, implementado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome que repassa, mensalmente, uma renda para famílias em situação de pobreza. Tal benefício monetário é condicionado à frequência escolar das crianças e à participação das famílias nas ações preventivas de saúde pública. Em 2006, o Bolsa Família atende a cerca de 12 milhões de famílias. Outra iniciativa é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Ministério da Educação, que oferece pelo menos uma refeição diária para 37 milhões de escolares. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, procura garantir o acesso ao crédito, bem como o apoio técnico adequado para a produção de alimentos em regime familiar. Entre os anos de 2003 e 2006, o Pronaf financiou 3,3 milhões de contratos, disponibilizando R\$ 12 bilhões em crédito.

- O Programa Fome Zero incentiva formas diversas de mobilização de organizações da sociedade civil que buscam celebrar parcerias com o Poder Público, promover mutirões, realizar doações e capacitar agentes sociais para o controle social. Por exemplo, a construção de mais de 100 mil cisternas, beneficiando aproximadamente 430 mil pessoas da região do



semi-árido nordestino. Essa iniciativa contou com a parceria do MDS, dos estados, dos municípios, da rede de organizações não-governamentais Articulação para o Semi-Árido (ASA) e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban).


Lições aprendidas

- A (re)introdução do tema da fome na agenda política. O grande mérito do Fome Zero foi o de ter chamado a atenção, tanto no Brasil como no resto do mundo, sobre a responsabilidade de todos diante do flagelo da fome. Ainda que a responsabilidade com sua erradicação seja obrigação do Estado, a sociedade também deve se mobilizar, quer por meio da sua participação na formulação e no controle das políticas públicas quer também, por meio de ações voluntárias.

- O progressivo esclarecimento de que o combate à fome não esgota a promoção do DHAA e da SAN. Inicialmente, houve o entendimento, em especial por parte do governo federal, de que uma política de Segurança Alimentar e Nutricional seria o equivalente a uma política de ampliação do acesso aos alimentos às populações mais pobres (via programas de transferência de renda, de aumento da pequena produção rural, de ampliação de programas alimentares, entre outros). Este foi o primeiro formato do Fome Zero. A partir da atuação intensa do Consea, com o respaldo das diretrizes da II CNSAN, foi se consolidando a idéia de que o Fome Zero seria um componente de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, mas não toda a Política.

- O desafio da articulação e da integração de ações. Estratégias e políticas intersetoriais necessitam de mecanismos e de instrumentos para um adequado funcionamento, tais como a clara definição dos papéis dos parceiros, sistema apropriado de informações e de monitoramento e poder convocatório do coordenador, entre outros.

- A dificuldade de incorporação efetiva do DHAA. Ainda que o Direito Humano à Alimentação Adequada conste dos objetivos do Fome Zero, nem todas as ações governamentais



são norteadas por esse prisma. E mais: os mecanismos de justiciabilidade e de exigibilidade são praticamente inexistentes e há uma clara dificuldade em trabalhar de forma a respeitar a diversidade cultural e étnica.

3. O Monitoramento da Situação Alimentar e Nutricional Brasileira

Objetivo

Conhecer a situação de insegurança alimentar e nutricional da população, inclusive nos aspectos étnicos, raciais, de gênero e por faixas de idade. Com esse tipo de informação é possível traçar, de forma mais eficiente, políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e de promoção e monitoramento da realização do DHAA.


Responsável pela iniciativa

Consea, Ministério da Saúde e Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome¹⁰.

Funcionamento

Entre as iniciativas desenvolvidas, pode ser destacada a implantação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), pela Coordenadoria Geral da Política de Alimentação e Nutrição e no âmbito do sub-sistema de Saúde Indígena, pela Fundação Nacional de Saúde. Este último, em especial, tem sido capaz de alertar o Poder Público e a sociedade para a gravidade da situação nutricional das crianças indígenas. Outras iniciativas também merecem atenção: (1) a Pesquisa de Orçamento Familiar

10 Participam também os seguintes órgãos governamentais: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (CGPAN), Fundação Nacional de Saúde (Funasa), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre outras.




(POF)¹¹, realizada pelo IBGE, para o período 2002/2003, que possibilitou a atualização dos dados nacionais referentes aos gastos com alimentos, bem como o estado nutricional da população brasileira; (2) a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, que na sua edição de 2004 incorporou um questionário especial que possibilitou retratar, em caráter inédito, a situação de insegurança alimentar da população brasileira¹²; (3) a Chamada Nutricional, de autoria do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com o Ministério da Saúde, realizada simultaneamente com as campanhas de vacinação, busca conhecer os dados nutricionais das crianças com até cinco anos de idade de grupos populacionais mais vulneráveis e que nem sempre são registrados nas estatísticas oficiais (regiões geográficas muito pobres, população afro-descendente, populações indígenas e remanescentes de quilombos).

Resultados

Os levantamentos até agora realizados têm sido de fundamental importância para a atualização das informações sobre a situação alimentar e nutricional da população brasileira, que se encontravam defasadas; os dados disponíveis datavam de 1996. Ademais, esses levantamentos possibilitam uma melhor identificação dos grupos populacionais bem como das localidades mais gravemente afetados pela insegurança alimentar e nutricional. Com isso, é possível identificar

11 Pesquisa de Orçamento Familiar: ver resultados in: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2002/default.shtm> (consultado em 29 de setembro de 2006).

12 Observação: Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. A PNAD de 2004 incorporou a aplicação de um instrumento que permite estimar a prevalência da Insegurança Alimentar entre as famílias brasileiras. Os resultados indicaram que cerca de 72 milhões de brasileiros vivem em insegurança alimentar e que 14 milhões se encontram em situação de insegurança alimentar grave. Estes dados comprovam as estimativas que apontam para a necessidade de priorizar a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional.



e mapear os diversos problemas, planejar e monitorar a intervenção.

Lições Aprendidas

- A clareza nos conceitos e objetivos. Sistemas de informação são efetivos quando se sabe exatamente para que servem. A experiência brasileira demonstra que parte significativa da fragilidade dos dados na área de Segurança Alimentar e Nutricional se deve à imprecisão dos conceitos e dos propósitos da atuação governamental na área.

- A necessidade de refletir a diversidade da sociedade. Os sistemas de informação na área de SAN devem ser capazes de traduzir as múltiplas demandas da sociedade, que se diferenciam em função de variáveis, tais como gênero, raça/etnia, localização, idade, orientação sexual, origem e cultura.

- A importância da regularidade dos levantamentos para fins de monitoramento.

A ATUAÇÃO E O MONITORAMENTO DAS INSTÂNCIAS COLEGIADAS E DE RECURSOS



1. Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada

Objetivo

Analisar, no âmbito do Consea e sob a ótica do DHAA, políticas governamentais da área de Segurança Alimentar e Nutricional, apresentando recomendações.


Responsável pela iniciativa

Consea¹³.

Funcionamento

Durante os anos de 2005 e 2006, a Comissão Permanente de DHAA do Consea analisou três programas-chave para a SAN, em termos de sua relevância para a promoção do DHAA, de números de beneficiários atingidos e de recursos públicos alocados: (1) o Programa Nacional de Alimentação Escolar, (2) o Bolsa Família, (3) a Estratégia de Saúde da Família, do Ministério da Saúde, que atende cerca de 40% da população brasileira. Para a análise dos Programas, a Comissão, com o apoio da Abrandh, desenvolveu uma metodologia inspirada na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul para a análise da realização dos DHESC naquele país. A metodologia adotada prevê as seguintes etapas: (1) realização de contatos com os gestores do programa

13 Também participam deste esforço: conselheiros, a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, com o apoio técnico da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos, e a Secretaria Especial de Direitos Humanos.



específico por parte da coordenação da Comissão para propor o processo de avaliação; (2) envio de questionário aos gestores do Programa; (3) reunião da Comissão para esclarecimentos, apresentação de questionamentos adicionais e análise preliminar das respostas; (4) análise técnica das respostas com a consequente elaboração de recomendações aos gestores do programa para a incorporação do DHAA nas rotinas e procedimentos; (5) nova reunião da Comissão para debater as respostas dos gestores às recomendações; (6) estabelecimento de prazo para realização de reunião de monitoramento da incorporação das recomendações (6 meses a um ano) com a Comissão.

Resultados

- A Comissão, em parceria com o Programa Nacional de Alimentação Escolar, elaborou um conjunto de instrumentos que permitirá que os escolares e suas famílias possam participar efetivamente no monitoramento da realização do DHAA no programa. Tais instrumentos informam quais dimensões do DHAA podem ser cobradas e em que instâncias podem ser reclamadas. Estabelece também os agentes públicos responsáveis por dar respostas às reclamações e em que prazo. Esta proposta se encontra em fase de teste, para posterior replicação.

- No âmbito da Estratégia Saúde da Família, será elaborado um termo de referência de procedimentos que incorpore a promoção do DHAA na identificação e encaminhamento de casos de crianças desnutridas.

- Foi estabelecido um intenso debate entre os conselheiros e os gestores públicos para definir claramente quais as obrigações dos gestores públicos e à instituição de instrumentos de recurso de fácil acesso aos titulares do Direito Humano à Alimentação Adequada.



Lições aprendidas


- A importância do trabalho da Comissão como instrumento de promoção e da incorporação do DHAA nas políticas e como metodologia de capacitação dos Conselheiros do Consea, o que permitiu, até certo ponto, a replicação da metodologia em alguns Consea's estaduais. Destaque-se que o trabalho desenvolvido pela Comissão não teria sido possível sem o apoio da Abrandh. Assim, a continuidade do trabalho com qualidade exige que este colegiado estruture uma equipe técnica capacitada para desenvolver o trabalho de análise de modo a subsidiar as discussões da Comissão e, conseqüentemente, do Consea.

- A necessária autonomia de um sistema de monitoramento do cumprimento do DHAA. A experiência da Comissão evidencia os limites de uma instância de assessoramento do Executivo que não dispõe de qualquer instrumento para fazer valer suas recomendações.

- A falta de consenso em torno do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada. (*Ver box*).

O Bolsa Família e o DHAA: paradoxo?

A principal medida do Programa Fome Zero, implementado pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, corresponde a um programa maciço de transferência de renda, intitulado Bolsa Família. Tal programa é destinado ao atendimento de doze milhões de famílias em situação de pobreza e tem por objetivo garantir, mensalmente, recursos mínimos para que os beneficiários possam se alimentar bem e como ter acesso aos serviços básicos de educação e saúde. O recebimento do benefício monetário está condicionado ao cumprimento de determinadas ações: exige-se das famílias que mantenham seus filhos na escola e que freqüentem, periodicamente, as unidades de saúde.



Do contrário, podem vir a ser excluídas do programa.

Diversas organizações da sociedade civil, inclusive a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, já apresentaram severas críticas a este aspecto do Programa, na medida em que entendem que viola o Direito Humano básico à Alimentação Adequada, cujo provimento, em nenhuma circunstância, deve ser condicionado. E mais: denunciam que esse tipo de exigência reforça a cultura de "troca de favores" e a relação de tutela entre o Estado e o beneficiário: este último é considerado como incapaz e, portanto, o Poder Público deve puni-lo se não atender as regras do jogo. A relação corresponde àquela existente entre pai e filho, quando o mais velho, num processo pedagógico, corta a mesada porque a criança desobedeceu ou não cumpriu certos acordos. Para os representantes dessas organizações, por trás do princípio da condicionalidade há uma concepção de que o pobre é responsável pela sua condição: se não tem saúde nem educação, não é porque o Estado falhou, é porque ele não quer.

Os organismos governamentais respondem a estes questionamentos ressaltando que a condicionalidade é um meio eficaz de ampliar as oportunidades das famílias mais pobres para que possam mudar de condição. Destacam, ainda, que a experiência internacional tem demonstrado que esse tipo de medida permite, justamente, a realização de direitos sociais, uma vez que promove a ampliação da cobertura dos serviços básicos de saúde e educação.

O posicionamento das organizações da sociedade civil questiona o fato de que é obrigação do Estado promover as condições necessárias para que os Direitos Humanos à educação e à saúde sejam efetivamente realizados para todos

O debate está posto e merece ser aprofundado.



2. Comissão Nacional de Monitoramento de Violações do DHAA

Objetivo

Captação de denúncias, investigação e reparação de violações do Direito Humano à Alimentação Adequada. Trata-se da primeira Comissão que trata especificamente de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC) do Brasil.


Responsável pela iniciativa

Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Consea, Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural e Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal¹⁴.

Funcionamento

A Comissão foi criada em maio de 2005, com status de Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos. A Comissão, originalmente, recebeu a atribuição de elaborar uma metodologia de recebimento, investigação e de intervenção do Poder Público na prevenção e reparação de violações do DHAA. Para desenvolver este trabalho, a Comissão resolveu partir da análise concreta de denúncias de violações trazidas pela Relatoria e por organizações da sociedade civil. Um dos problemas centrais enfrentados pela Comissão foi o do seu próprio funcionamento. vinculada ao CDDPH, enfrentou as próprias limitações daquele Conselho,

14 Outras organizações participam dessa iniciativa, podendo-se mencionar: a Plataforma DHESC, a Companhia Nacional de Abastecimento do Ministério da Agricultura (Conab), a Defensoria Pública da União, a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e organizações da sociedade civil representando populações mais vulneráveis.



ou seja: falta de infra-estrutura administrativa, financeira e de pessoal; falta de agilidade política e autonomia restrita em relação ao poder Executivo.

Apesar das fragilidades, a Comissão exerce papel fundamental na progressiva construção da metodologia de avaliação de violações. Sua atuação também possibilita a manutenção de um diálogo com o governo brasileiro de modo que até já se considera a hipótese de estruturação de uma Instituição Nacional de Direitos Humanos independente, autônoma e eficaz, capaz de analisar e dar resposta a violações tanto de Direitos Humanos civis e políticos como ambientais, econômicos, sociais e culturais.

Resultados

- A Comissão facilitou, em parceria com vários organismos de Estado, a elaboração de alternativas concretas à suspensão da transferência de recursos financeiros do PNAE para estados e municípios que apresentem irregularidades na implementação da merenda escolar. Esta proposta aponta para mecanismos de correção dos problemas de gestão dos executores locais sem qualquer prejuízo para os estudantes, como por exemplo a suspensão das refeições.

- A Comissão articula uma série de encaminhamentos para cobrar do Poder Público uma articulação mais efetiva das políticas de SAN voltadas para a população indígena, em consonância com os princípios da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho e das Diretrizes Voluntárias.

- Está em fase de negociação a continuidade do trabalho da Comissão, no âmbito do CDDPH, até a constituição de um Conselho Nacional de Direitos Humanos com maior autonomia e independência, que incorpore efetivamente o trabalho com Direitos Humanos ambientais, culturais, econômicos e sociais.



Lições aprendidas

- Os trabalhos da Comissão complementam as ações da Comissão Permanente de DHAA e do Consea. Além disso, por sua proximidade com o Ministro de Direitos Humanos, a Comissão confere mais visibilidade aos casos de violação.

- A necessidade de infra-estrutura para atuar com efetividade. Desde sua criação, a Comissão funciona apenas com os esforços dos atores envolvidos, sem contar com instrumentos e mecanismos próprios. Tal sistemática, embora tenha se demonstrado satisfatória no curto prazo graças ao empenho dos parceiros, não é sustentável ao longo do tempo, uma vez que uma organização voltada para averiguar violações de Direitos Humanos precisa de recursos adequados (técnicos, financeiros, organizacionais e institucionais) para dar suporte a suas atividades. Assim, é preciso formar, entre os quadros governamentais, especialistas em Direitos Humanos. Parte das resistências de introduzir a dimensão do DHAA nos programas e ações de setor público se deve ao seu desconhecimento por parte dos formuladores de políticas. Esta lacuna pode ser sanada por meio de ações maciças de capacitação em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).

3. Grupo de Trabalho Indicadores e Monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional

Objetivo

Monitorar e avaliar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional nacional.

Responsável pela iniciativa

Consea¹⁵.

15 Integram esse Grupo de Trabalho as seguintes organizações: Secretaria Executiva do Consea; Abrandh/Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada



Como funciona

O grupo de trabalho foi constituído em 2006, com o objetivo de elaborar uma proposta de Sistema de Monitoramento de SAN, na ótica do DHAA, a ser integrado no Sisan. Esta proposta deverá ser apreciada Consea no segundo semestre de 2006 e encaminhada para discussão na III Conferência Nacional de SAN, em 2007.

A elaboração da proposta é desenvolvida mediante ampla consulta dos diferentes organismos governamentais envolvidos com a promoção de SAN, bem como de organizações da sociedade civil ligadas ao tema.

Resultados

- A proposta subsidiará a montagem do Sistema de Monitoramento, no contexto do SISAN, e a regulamentação da Lei Orgânica no que se refere a este tema, inclusive em relação ao conteúdo, regularidade e institucionalidade.

- Em 2007, com base na proposta em discussão, será elaborado um documento com sugestões de monitoramento da realização do DHAA no próximo Plano Plurianual (PPA) para o período 2008-2011¹⁶.

Lições aprendidas


- Reencontram-se, aqui, lições aprendidas de outras iniciativas, tais como: a necessidade de conceitos precisos, a urgência de capacitar gestores governamentais em Direitos Humanos e a necessidade de dispor de recursos adequados para o monitoramento.

- A definição política da responsabilidade pelo monitoramento de SAN do DHAA. Para que o acompanhamento da observância do DHAA nas políticas públicas de SAN possa ter efetividade, é preciso que a organização responsável tenha mandato para tal.

- A responsabilização dos gestores com base nos

(Ipea); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e Ministério da Saúde.

16 PPA é um mecanismo constitucional de planejamento das ações do governo federal para um quadriênio.



resultados do monitoramento. Da mesma forma, o sucesso e a credibilidade do acompanhamento depende da sua capacidade de identificar, responsabilizar e resolver eventuais violações oriundas da ação ou omissão governamental.

- A expansão para o cenário internacional da contribuição brasileira. Tendo em vista a experiência acumulada, tanto no campo governamental quanto no da sociedade civil organizada, é fundamental, do ponto de vista da solidariedade internacional, que o país disponibilize para outros povos seu conhecimento e informações.

4. Ministério Público

Objetivo

Garantir a ordem jurídica do regime democrático, da moralidade pública e dos direitos sociais e individuais.

Funcionamento

A instituição é independente, ou seja, tem autonomia com relação aos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - e seus funcionários trabalham como defensores da sociedade perante as três instâncias. A sua principal atribuição é a fiscalização do cumprimento das leis.

Tanto o Ministério Público estadual quanto o federal têm se mostrado parceiros fundamentais para o fortalecimento do processo de realização do DHAA no Brasil, uma vez que possuem poderes de investigação e de encaminhamento de denúncias individuais ou aquelas feitas em grupos. Com o crescimento da pressão da sociedade civil pela à exigibilidade dos DHESCA, o Ministério Público faz uso crescente de instrumentos de recurso, levando a um fortalecimento de seu papel como protetor e promotor da realização dos Direitos Humanos. Entre os instrumentos existentes atualmente para a promoção do DHAA, pode-se destacar:



- **Audiências Públicas e Termos de Ajuste de Conduta**

Quando provocado, qualquer um dos ramos do Ministério Público (federal, estadual, militar e do trabalho) tem a possibilidade de convocar uma Audiência Pública para discutir uma situação específica de violação de Direitos Humanos e facilitar a adoção de medidas para superar as mesmas. Para estas audiências, o MP tem a autoridade de convocar governos e outros atores relevantes. Na condução de uma audiência pública, ou frente a um conflito identificado entre o Poder Público e a sociedade, quando considerado necessário, o MP pode propor a negociação e assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta (TAC). Nele, são definidas ações a serem cumpridas pelas diversas partes, dentro de um prazo determinado, no sentido da superação das violações identificadas, com poder vinculante.

- **Inquérito Civil Público**

Consiste na instituição de um processo de investigação de denúncias apresentadas pela sociedade civil, ou mesmo no estabelecimento de processos de monitoramento continuado de programas e políticas públicas, sem que necessariamente ocorra a judicialização desses processos. Os inquéritos podem levar à emissão de recomendações ao Poder Público ou à elaboração de TAC, quando necessário.

Resultados

- O envolvimento do Ministério Público com o DHAA é crescente e resultado das constantes pressões e questionamentos, espalhados por todo o Brasil, sobre os temas de DHAA.

- Instituição do Grupo de Trabalho do Direito Humano à Alimentação Adequada da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/Ministério Público Federal, com a elaboração de orientações para os procuradores sobre iniciativas de promoção do DHAA e elaboração de manual sobre a promoção do DHAA.



- Criação da Comissão de Direitos Humanos do Ministério Público do Brasil, localizada no Conselho Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça, com o objetivo de promover a troca de experiências e fornecer subsídios para a atuação de profissionais interessados, com especial atenção à promoção dos DHESCA.

- O Ministério Público do Estado de Pernambuco desenvolve atividades voltadas ao acompanhamento de conflitos de posse da terra, centradas na promoção da função social da terra. Tais atividades apresentam impactos significativos na proteção e promoção do DHAA para populações acampadas e assentadas na região.


- Convênio entre Plataforma DHESCA e diferentes instituições do Ministério Público para a promoção de Direitos Humanos econômicos, sociais e culturais.

- Sociedade em geral, Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos já começam a saber utilizar os instrumentos do Ministério Público.

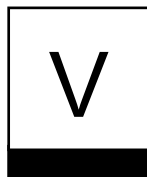
Lições aprendidas

- A importância da divulgação da possibilidade de acionamento do Ministério para a exigibilidade do DHAA. Somente com informação e interação das diversas dimensões sociais é que a sociedade e o próprio MP terão pleno domínio de tais instrumentos e poderão garantir sua utilização para a efetivação do DHAA.

- A urgência de ampliar o envolvimento do Ministério Público na promoção e proteção do DHAA. Apesar da defesa e da promoção dos Direitos Humanos estarem claramente incluídas no mandato do Ministério Público, apenas uma pequena parcela dos procuradores e promotores dedica boa parte de sua atuação ao tema, sobretudo à promoção e proteção dos Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA). Somente com uma crescente pressão institucional e mobilização da sociedade civil será possível garantir que o MP cumpra efetivamente sua função constitucional.

-
- 
- A relevância da atuação do Ministério Público no Brasil aponta para a necessidade de criação de instituições de recurso de Direitos Humanos que funcionem em consonância com os Princípios de Paris, da ONU, para a efetivação dos Direitos Humanos.

A VITALIDADE DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA



1. Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural

Objetivo

Recolher denúncias de violações aos Direitos Humanos ligados ao tema; realizar missões de verificação in loco das situações-problema; elaborar relatórios, encaminhar recomendações às autoridades públicas, a organizações da sociedade bem como a organismos internacionais promotores dos Direitos Humanos e monitorar o cumprimento das recomendações.

Responsável pela iniciativa

Plataforma Brasileira DHESCA

Funcionamento

A Relatoria, criada em 2002, é parte do Projeto Relatores Nacionais DHESC (Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais), coordenado pela Plataforma Brasileira DHESCA, uma rede de entidades e organizações da sociedade civil que trabalha para a promoção da exigibilidade desses direitos. Os relatores são selecionados por uma Comissão tripartite, composta por representantes da sociedade civil, de organismos governamentais e de agências do Sistema ONU, a partir de nomes indicados em consulta pública. O mandato dos relatores é similar ao dos Relatores Especiais da ONU, enfatizando-se a independência e a autonomia, conforme previsto nos princípios de Paris. As recomendações dos relatores são encaminhadas às autoridades públicas e aos organismos internacionais de Direitos Humanos.



Resultados

- Recebimento, investigação, encaminhamento e monitoramento de denúncias. No ano de 2005, foi desenvolvido e testado um procedimento de captação, investigação, encaminhamento e monitoramento de denúncias de violações recebidas. Durante o período, foram analisados mais de 40 casos. Alguns se tornaram objeto de visitas e missões. As outras denúncias foram investigadas por meio de solicitações de informações às autoridades públicas, sempre em íntima colaboração com representantes do Ministério Público Federal ou Estadual.

- Realização de 12 missões de investigação de denúncias, o que gerou relatórios descritivos das violações e suas causas, vivenciadas por trabalhadores rurais acampados, indígenas, quilombolas, populações vítimas de despejos urbanos, atingidas por barragens, em situação de insegurança alimentar e nutricional grave.

- Parceria com o Ministério Público: fortalecimento das articulações e agilização na utilização dos instrumentos legais disponíveis ao MP, colocando-os a serviço da superação de violações do DHAA, tais como termos de ajustamento de conduta, audiências públicas e ação civil pública.

- Monitoramento das recomendações do Relator Especial para o DHAA das Nações Unidas. A Relatoria Nacional, em cooperação com a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Alimentação, realiza desde 2002 o monitoramento do cumprimento das recomendações emitidas pelo Relator Especial ao governo brasileiro.

- A Relatoria ocupou espaço de liderança no processo de elaboração da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, com o apoio da Abrandh. O foco do trabalho foi o de garantir a introdução da perspectiva do DHAA na proposta de lei. A Relatoria também desempenhou papel estratégico na criação e implementação da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA.



Lições aprendidas


- A necessidade de institucionalização autônoma da Relatoria. A experiência brasileira demonstrou que a efetividade da Relatoria requer uma estrutura mínima a disposição do Relator que contemple, além de recursos financeiros necessários para viagens e audiências, uma equipe qualificada de assistentes, pesquisadores e advogados. Somente dessa maneira será possível não apenas averiguar violações mas, também, influenciar políticas públicas e trabalhar no enfrentamento dos problemas de SAN e DHAA. A autonomia do Relator em relação ao Poder Público e aos interesses particulares é essencial para sua credibilidade e bom funcionamento.

- A sensibilização do Poder Judiciário em relação ao DHAA. No Brasil, o Judiciário, se comparado ao Executivo e Legislativo, tem se envolvido de forma incipiente em relação na incorporação do DHAA em suas decisões, o que dificulta a implementação de efetivos mecanismos de exigibilidade e justiciabilidade do direito.

- A importância do papel da Relatoria ao dar voz e visibilidade a grupos populacionais antes invisíveis e em situação de graves violações do DHAA. Tal fato é essencial para garantir que o Poder Público seja forçado a agir e para legitimar o funcionamento de Conselhos de direitos, instituições e organizações que trabalhem com Segurança Alimentar e Nutricional.

- A necessidade de sensibilizar os meios de comunicação em relação ao DHAA e a SAN. Da mesma forma, a efetividade da Relatoria passa pela discussão de suas atribuições e de seus resultados na sociedade. O papel da mídia para alimentar este debate é crucial e, para tanto, é preciso encontrar caminhos que estimulem envolvimento neste campo.

- A relevância da base social e política da Relatoria. A legitimidade do trabalho decorre de suas raízes no movimento social, do apoio da ONU e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão/MPF, e outras parcerias. O respeito alcançado



concede à Relatoria um poder de pressão política sobre o Poder Público que impulsiona as ações de exigibilidade desenvolvidas pelo Relator.

- A importância da articulação. A experiência brasileira demonstrou que ações em parceria, realizadas com visibilidade internacional, podem fazer valer direitos e impulsionar políticas públicas, o que não ocorreria, ou pelo menos demoraria mais para acontecer, se estas mudanças estivessem sendo pleiteadas pelas comunidades de maneira isolada.

2. Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)

Objetivos

(i) Mobilizar a sociedade em torno do tema da Segurança Alimentar e Nutricional e colaborar para a formação de uma opinião pública favorável a esta perspectiva; (ii) Fomentar a elaboração de propostas de políticas públicas nacionais e internacionais em Segurança Alimentar e DHAA; (iii) Inserir o tema na agenda dos governos nos diferentes níveis; (iv) Estimular o desenvolvimento de ações locais/municipais de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional; (iv) Colaborar para a capacitação dos atores da sociedade civil visando otimizar a participação efetiva da sociedade nos diferentes espaços de gestão social; (v) Denunciar e monitorar as respostas governamentais quanto à violações ao direito à alimentação.

Responsável pela iniciativa

Cerca de 100 organizações e redes da sociedade civil, movimentos sociais e indivíduos ligados aos temas de SAN e DHAA.




Funcionamento

Criado em 1998, em conseqüência do processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, o Fórum é um ambiente de discussão do movimento social voltado para SAN e DHAA. Mensalmente, a coordenação-executiva se reúne para deliberar os itens administrativos e cotidianos, enquanto que a coordenação-ampliada realiza encontros duas vezes ao ano para definir diretrizes e linhas de ação. Existem Fóruns estaduais de SAN em praticamente todos os estados do País.

O Fórum exerceu um papel fundamental na articulação do movimento de SAN, que manteve o tema na agenda política e influenciou o governo atual a reinstaurar o Consea. Além disso, o FBSAN tem sido um importante catalisador do processo de participação da sociedade civil no Consea nacional e nos Consea estaduais, e da preparação das conferências nacionais de SAN. O Fórum congrega diferentes setores da sociedade civil (organizações não-governamentais, movimentos sociais, redes, pesquisadores, militantes) com atuação nas diferentes dimensões da Segurança Alimentar e Nutricional, 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 e DHAA. Ao mesmo tempo, o FBSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global que milita com tema de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Resultados

- O FBSAN, devido a sua composição ampla e intersetorial, colaborou de maneira incisiva para a construção de um conceito nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora a dimensão do DHHA.
- Articulação de um movimento nacional de SAN que teve papel de destaque em momentos, tais como: (i) consolidação



da participação da sociedade civil nos Consea nacional e estaduais; (ii) preparação da II Conferência Nacional de SAN; (iii) definição do DHAA e da Soberania Alimentar como pilares da SAN; (iv) elaboração de marco legal para o Sistema Nacional de SAN; (v) mobilização do apoio da sociedade civil à aprovação da Losan e ao seu forte conteúdo de promoção da realização do DHAA.

- O FBSAN tem sido uma das redes que tem apoiado efetivamente a atuação da Relatoria Nacional para o DHAA.

- Realização de seminários, encontros, debates, em nível nacional e estadual, de onde foram retiradas linhas de articulação e atuação da sociedade civil para a promoção e enfrentamento das questões de SAN e DHAA. Construção de um sítio da Internet com informações e troca de experiência sobre o tema.


Lições aprendidas

- A importância de atores coletivos. Organizações e redes da sociedade civil, como o FBSAN, ao promoverem a aproximação e o debate entre setores relevantes da sociedade envolvidos com SAN, podem cumprir um papel importante em facilitar a incorporação da abordagem de Direitos Humanos no debate público da SAN e na elaboração e monitoramento de políticas públicas bem como no apoio à consolidação das instituições necessárias à implementação da SAN e do DHAA.

3. Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada (COMIDhA)

Objetivo

Promover espaço permanente de diálogo, articulação e intervenção nos processos de promoção e proteção do Direito Humano à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Pretende disponibilizar informações, resultados de



pesquisa, artigos, documentos e outros conteúdos, bem como articular e subsidiar iniciativas das entidades e redes que o compõem no sentido de atuar na defesa e promoção do DHAA, estimulando a criação e fortalecimento de instâncias de exigibilidade deste direito, em todos os níveis.

Responsável pela iniciativa

Organizações da sociedade civil, redes e movimentos sociais das áreas de Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada.


Funcionamento

O COMIDhA não se propõe a ser uma nova rede, mas sim um comitê técnico e político que apóie as atividades relacionadas ao DHAA das diferentes redes e entidades que dele participam.

As prioridades do trabalho desenvolvido até agora tem sido: (i) articular o apoio às missões de investigação desenvolvidas pela Relatoria Nacional para o DHAA e, em especial, dar suporte ao monitoramento do cumprimento das recomendações emitidas; (ii) apoiar o trabalho em DHAA desenvolvido pelos Fóruns Estaduais de SAN por meio da produção de materiais informativos, da distribuição de informações e desenvolvimento de debates e reuniões sobre o tema; (iii) estimular as entidades e Consea estaduais a instituírem instâncias de exigibilidade do DHAA em parceria com os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos; (iv) difundir a promoção do DHAA junto a outros setores da sociedade, inclusive mediante parcerias com outras iniciativas; (v) promover a Campanha de Divulgação das Diretrizes Voluntárias para a Promoção do DHAA.

Resultados

- Desenvolvimento de Campanha para disseminar informações sobre a relevância do conceito de DHAA e sobre os compromissos assumidos pelos países para operacionalizá-



lo, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Estimular a adesão do Poder Público (nacional, estadual e municipal), de instituições públicas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e populares e indivíduos a um termo de compromisso para a implementação das diretrizes em seus ramos de atividades.

- Publicação de materiais de divulgação sobre o DHAA e sobre as Diretrizes Voluntárias. Entre as publicações realizadas estão folders, cartilhas e a tradução do texto das Diretrizes para o português.

- Manutenção de um sítio na Internet sobre o tema, com informações e materiais relevantes disponíveis para impressão.

Lições aprendidas

- A relevância do papel catalisador de um grupo de entidades da sociedade civil tecnicamente capacitado para a promoção da realização do DHAA.

- A necessidade de adaptar e adequar a linguagem. Peças de campanha devem ser direcionadas de maneira específica para diversos públicos, com linguagens adequadas para cada um deles. Ainda, os materiais de divulgação precisam ser desenvolvidos de forma a evitar falsas expectativas. A mensagem deve ser mais no sentido de informar e apontar o que é possível e necessário fazer para promover a exigibilidade do DHAA.



4. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

Objetivo

A Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)¹⁷ constituída em junho de 2002, que tem como missão promover a realização e a exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil e apoiar o processo de realização desse Direito Humano Fundamental em outras regiões da América Latina e do mundo.


Principais atores envolvidos

A Abrandh foi construída a partir da consolidação de um grupo de trabalho criado em meados da década de 90 para fazer um diagnóstico sobre a realização do DHAA no Brasil à época.

Funcionamento

A Abrandh é um ponto focal entre as principais organizações brasileiras para os temas de promoção do Direito Humano a Alimentação Adequada no Brasil. Além de hospedar a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, desenvolve atividades nos seguintes eixos temáticos: (i) participação de instâncias colegiadas e de redes referentes a SAN e ao DHAA; (ii) sensibilização e capacitação para o DHAA; (iii) apoio ao empoderamento de comunidades com alto grau de violações do DHAA; (iv) assessoria técnica a outros países; e, (v) divulgação do DHAA.

¹⁷ Título de OSCIP deferido em 05 de julho de 2002 no processo nº. 08015.013050/2002-70, Ministério da Justiça.



A organização¹⁸ trabalha por meio da promoção de oficinas, capacitações, seminários nacionais e internacionais para o aprofundamento do debate e divulgação da relevância da promoção da exigibilidade do DHAA, aproveitando o aprendizado adquirido com o trabalho institucional e, principalmente, com o trabalho desenvolvido junto a comunidades que convivem com graves violações do DHAA.

Resultados

- Apoio técnico e operacional à preparação e realização das Missões de Investigação da Relatoria desenvolvidas desde 2002, inclusive à elaboração dos Relatórios.

- Elaboração e implementação de metodologia de captação, investigação, análise e encaminhamento de violações ao DHAA.

- Facilitação e articulação da criação do COMIDhA, e coordenação da Campanha de divulgação das Diretrizes Voluntárias.

- Produção de cartilhas, folhetos e materiais educativos sobre a promoção da realização e da exigibilidade do DHAA voltados, especialmente para as entidades do FBSAN, da Plataforma Brasileira DHESCA, do Fórum de Entidades Nacionais de DH e conselheiros dos Consea nacional e estaduais.

- Realização de seminários, oficinas e reuniões de trabalho nacionais e internacionais sobre o tema, com ênfase na promoção da realização e da exigibilidade do DHAA.

- Realização de oficinas de sensibilização e capacitação junto a comunidades com graves violações do DHAA, Consea Nacional e unidades estaduais, estudantes de nutrição, pesquisadores, procuradores e promotores do Ministério Público, Encontros Internacionais, etc.

18 Desde sua instituição, a Abrandh, já contou com o apoio financeiro e parceria de Organismos Internacionais (FAO, UNICEF, Comitê Permanente de Nutrição da ONU); organismos de cooperação bilateral (GTZ e DED), ONGs Internacionais (CAID e WEMOS) além de forte parceria com o FBSAN, o Fórum de Entidades Nacionais de DH e da Plataforma Brasileira DHESCA.



- Elaboração e implementação de metodologia de apoio a atividades de empoderamento de comunidades e titulares de direito para a exigibilidade do DHAA, em parceria com o Ministério Público e organizações da sociedade civil.
- Apoio técnico e político à construção da Comissão Permanente de DHAA do Consea Nacional, incluindo apoio à elaboração e implementação da metodologia de análise de Políticas de SAN, a partir da ótica da promoção da realização do DHAA.
- Apoio técnico e político à construção e funcionamento da Comissão de Monitoramento de Violações do DHAA, no âmbito do CDDPH.
- Apoio à incorporação da dimensão da promoção e exigibilidade do DHAA no trabalho de várias instâncias do Consea Nacional, inclusive Comissão Permanente de SAN dos povos indígenas, elaboração da Losan e da proposta de monitoramento de SAN.

Lições aprendidas

- A importância da articulação e do trabalho conjunto. A Abrandh cumpriu o papel de ponto focal no tema da promoção da realização e da exigibilidade do DHAA, com forte articulação com centros de excelência nacionais e internacionais sobre o tema. O impacto do trabalho desenvolvido pela organização deve ser entendido no contexto da parceria entre a entidade, a Relatoria Nacional para o DHAA e a existência de espaços públicos como o Consea – encarregado da promoção e monitoramento de SAN - e aberto ao fortalecimento da dimensão da promoção do DHAA no processo – e movimentos sociais como o FBSAN, por exemplo.
- A necessidade de uma instituição com competência técnica para a promoção da realização e da exigibilidade do DHAA nas políticas públicas e na própria sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Qualquer tentativa de explicar as razões que colocam o Brasil em evidência na posição de liderança entre as nações que enfrentam os problemas relativos à fome e alimentação inadequada e que buscam incorporar a dimensão do DHAA nestas iniciativas deve trabalhar sempre com a conjunção de múltiplos fatores. Estamos falando de um contexto histórico, da existência de um movimento social bastante fortalecido e atuante, da criação de mecanismos e instituições que possibilitam a atuação no campo da Segurança Alimentar e Nutricional sob o olhar dos Direitos Humanos. Nenhum desses itens, isoladamente, teria o poder de criar o cenário observado hoje, mas só fizeram sentido em seu conjunto.

Porém, é preciso lembrar que o quadro atual de garantia do DHAA ainda é incipiente, apesar de alguns avanços significativos na implementação de programas de enfrentamento da fome nos grupos populacionais mais excluídos. O momento histórico é fértil. O governo federal vem mantendo um diálogo permanente com as organizações da sociedade civil, por intermédio do Consea e de Conferências Nacionais, para avançar em direção à construção do Sistema Nacional de SAN e da elaboração da Política e do Plano Nacional de SAN, fundamentais para a promoção da realização e exigibilidade do DHAA. A recente aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional é um largo passo dado no sentido da institucionalização e efetivação deste processo.

Apresentamos neste documento diversas lições aprendidas especificamente ligadas a cada uma das ações apresentadas. Mas também é possível definirmos claramente o que podemos chamar de lições gerais, que se encaixam




de maneira transversal em todo o universo de Segurança Alimentar e Nutricional e DHAA no país. São elas:

- O grande avanço em direção à promoção da realização e da exigibilidade do DHAA no Brasil nos últimos anos decorre da interação entre ações governamentais e não governamentais, no contexto de um governo preocupado com o combate ao problema da fome (*ver box*);

- O desafio de superar a histórica cultura autoritária, discriminatória e paternalista ainda prevalece. Uma expressão desta é a prática cultural do assistencialismo, que muitas vezes inibe o florescimento de políticas e programas que deixem explícito que sua implementação está vinculada à obrigação do Poder Público de garantir o DHAA e tragam em seu bojo a instituição de instrumentos que permitam que os titulares de direito possam exercer essa função;

- O Sistema Judiciário brasileiro ainda se demonstra praticamente impermeável à incorporação dos preceitos dos tratados internacionais de Direitos Humanos em suas decisões e na implementação de políticas públicas. A aprovação da Losan, fortemente ancorada nos tratados internacionais, pode fortalecer a possibilidade de exigibilidade e judiciabilidade do DHAA nos próximos anos;

- Necessidade de construção de instituições nacionais independentes de Direitos Humanos. A inexistência de instituições nacionais de Direitos Humanos, que funcionem em consonância com os princípios de Paris da ONU, e a fragilidade institucional, orçamentária, estrutural e operacional da instituição existente ainda são limites claro a um avanço efetivo para exigibilidade dos DH, em especial dos DHESCA. Apesar do Ministério Público - única instituição nacional que funciona com a autonomia e independência previstas pelos princípios de Paris - ter fortalecido sua atuação na área de promoção e proteção dos DH, não lhes cabe constitucionalmente cumprir as funções de uma Comissão Nacional de Direitos Humanos.




• A necessidade do desenvolvimento concomitante dos diferentes componentes da estratégia de promoção do DHAA. A decisão do governo federal de promover a realização do DHAA, mesmo que expressa em Lei e incorporada no texto das políticas públicas, não redundará na efetiva realização do DHAA se os outros componentes fundamentais da estratégia de promoção dos DH não estiverem instalados e funcionando, tais como: titulares de direito conscientes de seus direitos e capazes de acionar instrumentos de recurso existentes; instituições independentes de Direitos Humanos e de instrumentos de recursos em funcionamento; sociedade civil organizada e mobilizada em defesa de seus direitos; servidores públicos conscientes de suas obrigações públicas e com condições para cumpri-las, etc.

• Fica clara a necessidade de desenvolvimento de um esforço integrado de criação de competências e capacitação continuada em Direitos Humanos para gestores e servidores públicos de todos os poderes (executivo, judiciário, legislativo e Ministério Público); para organizações da sociedade civil e população em geral; para profissionais da área de comunicação, etc. Tal esforço deve ser desenvolvido por meio de parcerias entre sociedade civil e governo, com recursos públicos, e utilizar todos os espaços públicos de comunicação disponíveis (jornais, revistas, rádio, TV, Internet, etc.).

• Apoio internacional e não governamental é crucial para a promoção da realização do DHAA. Durante o período preliminar de incorporação e institucionalização da abordagem de DHAA nas políticas públicas pode ser necessário o apoio de organizações não governamentais ou internacionais até que estas atividades sejam efetivamente incorporadas pelo Poder Público.

• É possível fortalecer a exigibilidade de direitos de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional com instrumentos de promoção do DHAA. As iniciativas de incorporação da dimensão de DHAA às lutas de comunidades que convivem com graves violações dos



Direitos Humanos demonstraram que é possível, por meio de uma ação articulada de organizações comunitárias, entidades da sociedade civil (ONGs, Associações Profissionais, etc.), instituições públicas (Universidades, institutos de pesquisa) instrumentos de recurso disponíveis (Relatoria, Conselhos de Direitos Humanos, Ministério Público, etc.) podem ser muito úteis para incentivar o Poder Público a agir e reverter ou prevenir novas violações do DHAA, inclusive mediante a utilização de instrumentos como Audiências Públicas, Termos de Ajustamento de Conduta, inquéritos civis públicos, direito de petição, entre outros. A sustentabilidade dos resultados obtidos por estas ações, no entanto, dependerão da institucionalização das políticas de promoção do DHAA.

- Grupos intersetoriais de pessoas interessadas na promoção do DHAA podem ser extremamente relevantes para sua promoção e realização a médio e longo prazo. A experiência brasileira aponta para a necessidade da criação de um ou mais grupos ou articulações de pessoas envolvidas com organizações da sociedade civil, movimentos sociais, entidades governamentais e não governamentais que tenham em comum o interesse de combater a fome e a má alimentação no contexto da promoção de Direitos Humanos. Estes agrupamentos acabam por ter uma grande influência no debate e na incorporação progressiva destes princípios no trabalho das instituições onde estão inseridos. Em um momento posterior, estes grupos podem levar à instituição de pontos focais técnicos e políticos fundamentais para a efetiva incorporação dos princípios do DHAA nas políticas e na operacionalização das mesmas.



Grandes avanços da promoção da realização do DHAA no Brasil

(1) a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborada com base nos princípios do DHAA, que institui o SISAN; institucionaliza os mecanismos de participação da sociedade civil na elaboração e implementação da Política Nacional de SAN; reafirma as obrigações do Estado em relação à promoção do DHAA e de instituir mecanismos de exigibilidade do mesmo;

(2) a implementação da estratégia Fome Zero, dirigida ao provimento do DHAA da parcela da população brasileira em maior grau de insegurança alimentar e nutricional, com impacto significativo sobre a desigualdade e a pobreza;

(3) a consolidação dos Consea nacional e estaduais, a instituição das Comissões Permanente de DHAA no Consea Nacional e Especial de Monitoramento de Violações do DHAA no CDDPH;

(4) fortalecimento da atuação do Ministério Público na área de promoção e proteção do DHAA;

(5) disponibilização de informações sobre insegurança alimentar e nutricional desagregadas por raça, etnia, região geográfica, faixa etária, etc., permitindo a identificação mais clara das desigualdades e de suas causas, e a implementação de políticas públicas mais eficazes;

(6) a instituição da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural, pela Plataforma DHESCA, a crescente mobilização do FBSAN e a criação do COMIDhA, entre outras ações da sociedade civil, são peças fundamentais destas conquistas

**CONCEITOS, GLOSSÁRIO E
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



CONCEITOS

● **Titulares ou portadores do DHAA**

Todos os seres humanos são titulares do DHAA, inclusive aqueles que não estão cientes dos seus direitos (adultos e crianças).

● **Sujeitos do DHAA**

Indivíduos, grupos sociais ou comunidades cientes de seus Direitos Humanos e que, de alguma forma, participam do processo de promoção, proteção e cobrança destes direitos junto ao Poder Público.

● **Portadores de obrigação**

O Estado tem em primeira e última instância a obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, ou seja, de promover a Justiça nesta área. Assim, todos os agentes públicos envolvidos com a promoção e implementação de políticas e programas públicos, de forma direta ou mediante concessão, têm obrigações de acordo com as delegações a eles atribuídas pelo Estado. Qualquer inadequação no cumprimento destas obrigações pode ser entendida como uma violação dos Tratados Internacionais relevantes.

● **Justiciabilidade**

No âmbito dos Direitos Humanos, o papel do Estado é o de garantir a Justiça e a equidade social, mediante a atuação dos seus diferentes poderes. Desta forma, em linhas gerais é obrigação do Estado garantir a Justiciabilidade do DHAA em cada dos três poderes por meio de políticas públicas e leis.

● **Exigibilidade**

Trata-se da garantia dada aos sujeitos de direito de cobrarem o cumprimento das obrigações do Estado. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno por




parte do Poder Público.

O cumprimento da Exigibilidade pode ser exercido nos seguintes âmbitos:

1. Administrativo, junto aos serviços e instituições diretamente responsáveis pela garantia da dimensão do DHAA em questão, mediante instrumentos administrativos específicos (reclamações, ombudsman, etc) Para a efetivação da exigibilidade administrativa é fundamental a adoção de rotinas e procedimentos que sejam de conhecimento público.
2. Político-administrativo, junto aos organismos de gestão (executivo) ou organismos de gestão compartilhada (conselhos de políticas públicas), responsáveis pela execução das políticas em nível municipal, regional ou nacional.
3. Monitoramento de Violações de Direitos Humanos – junto a conselhos ou mecanismos de monitoramento de violações de Direitos Humanos locais, municipais, regionais ou nacionais. (Conselhos de Direitos Humanos, Ouvidorias, etc.)
4. Quasi-judicial – junto a instrumentos públicos com capacidade de mediação de negociação entre titulares de direito e portadores de obrigações, instituídos de algum poder de coerção, (Ministério Público, Defensores do Povo, etc.) e com mandato para instituir ação judicial, se necessário. Exemplos de ações aqui são: Termo de Ajuste de Conduta (TAC) e Inquérito Civil Público (ICP), à disposição do MP.
5. Judicial – junto ao poder Judiciário.

● **Empoderamento**

Neste texto, empoderamento é utilizado no sentido de atividades voltadas a:


-
- 
1. Informar e capacitar os titulares de direito no sentido apoiar sua transformação em sujeitos de direito, capazes de exigir seus direitos e participar ativamente de organismos de controle social;
 2. Informar e capacitar titulares de direito e organizações da sociedade civil sobre como usar instrumentos de exigibilidade existentes e a lutar pela instituição de outros possíveis instrumentos;

● **Instrumentos de recurso**

São todos os instrumentos e mecanismos a que os titulares/ sujeitos de direito podem recorrer no sentido de verem seus direitos realizados ou violações investigadas e reparadas.

GLOSSARY

- **Abrandh** – Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
- **ASA** – Articulação pelo Semi-Árido
- **CDDPH** - Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
- **CGPAN** –Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição
- **COMIDhA** – Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada
- **Consea** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- **DED** – Serviço Alemão de Investimento
- **DH** – Direitos Humanos
- **DHAA** - Direito Humano à Alimentação Adequada
- **DHESC** – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais E Culturais
- **DHESCA** – Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

-
- 
- **FAO** – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
 - **FBSAN** – Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **Febraban** – Federação Brasileira de Bancos
 - **FNS** – Food and Nutritional Security
 - **Funasa** – Fundação Nacional de Saúde
 - **GTZ** – Cooperação Técnica Alemã
 - **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 - **Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
 - **Losan** – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 - **ONG** – Organização Não-Governamental
 - **ONU** – Organização das Nações Unidas
 - **PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar
 - **PNAN** – Política Nacional de Alimentação e Nutrição
 - **PNDH** – Plano Nacional de Direitos Humanos
 - **PPA** – Plano Plurianual
 - **PRONAF** – Programa Nacional de Promoção da Agricultura Familiar
 - **SISAN** – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
 - **TAC** – Termo de Ajuste de Conduta
 - **Unicef** – Fundo das Nações Unidas para a Infância



REFERÊNCIAS

Publicações:

- VALENTE, Flavio Luiz Schieck. Direito Humano à Alimentação – Desafios e Conquistas. São Paulo: Ed. Cortez, 2002.
- Ipea, Radar Social – 2006. Condições de vida no Brasil. Brasília; diretoria de Estudos Sociais (Disoc)
- PELIANO, Ana Maria T.M. (coord.). Um balanço das ações de Governo no combate à fome e à miséria – 1994. Brasília: Ipea, dezembro de 1994.

Sítios:

- Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – Abrandh – www.abrandh.org.br
- Comitê Nacional de Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada – COMIDhA – www.comidha.org.br
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – www.planalto.gov.br/consea
- Convenção 169 da OIT -www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/resolucao.pdf
- Diretrizes Voluntárias - www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf
- Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – www.fbsan.org.br
- Plataforma DHESCA Brasil - http://www.dhescbrasil.org.br/_plataforma/index.php



- Princípios de Paris – www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs19.htm
- Programa Fome Zero – www.fomezero.org.br
- Texto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – www.planalto.gov.br/consea/static/eventos/losan.htm

ELABORAÇÃO



ABRANDH

**AÇÃO BRASILEIRA PELA
NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS**

APOIO

