



# **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**

Valéria Burity | Thaís Franceschini | Flavio Valente  
Elisabetta Recine | Marília Leão | Maria de Fátima Carvalho

Brasília 2010

**Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**  
ABRANDH, 2010.

**Autores responsáveis pela elaboração dos textos desta publicação**

**Módulos I, II, III, IV, V, VI e VIII**

Valéria Burity

Thaís Franceschini

Flavio Valente

**Módulo VII**

Elisabetta Recine

Marília Leão

Maria de Fátima Carvalho

**Revisão**

Marília Leão

Elisabetta Recine

Valéria Burity

Thaís Franceschini

Ivônio Barros

**Design gráfico**

Marilda Donatelli

**Realização**

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)

Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição (OPSAN) da Universidade de Brasília (UnB)

**Apoio**

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional /  
Valéria Burity ... [et al.]. - Brasília, DF: ABRANDH, 2010. 204p.

Outros autores: Thaís Franceschini, Flvio Valente, Elisabetta Recine, Marília Leão, Maria de  
Fátima Carvalho.

1. Política alimentar – Brasil. 2. Segurança alimentar - Brasil. 3. Direitos humanos – Brasil.  
4. Alimentos – Aspectos sociais - Brasil. 5. Brasil – Fome - Política governamental. 6. Nutrição –  
Brasil. I. Burity, Valéria. II. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos.

CDU 612.391(81)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Carlos José Quinteiro, CRB-8 nº 5538

*Os direitos de uso deste material pertencem à ABRANDH. É permitida sua reprodução integral ou parcial, desde que citada a fonte; preservado o conteúdo e não tenha fins lucrativos.*

## Sumário

5	<b>Introdução</b>
10	<b>MÓDULO I</b> Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)
34	<b>MÓDULO II</b> Direitos, obrigações e as violações ao DHAA
66	<b>MÓDULO III</b> Exigibilidade
92	<b>MÓDULO IV</b> Instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos direitos humanos
126	<b>MÓDULO V</b> Apoderando-se dos instrumentos de exigibilidade
142	<b>MÓDULO VI</b> Construindo competências para a realização efetiva do DHAA
156	<b>MÓDULO VII</b> A promoção da alimentação saudável e adequada e a realização do DHAA
178	<b>MÓDULO VIII</b> Colocando em prática
199	<b>Glossário</b>



## Introdução

*“... O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar este direito é antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”. (1)*

Esta publicação é fruto da experiência teórica e prática acumulada pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) em suas diferentes linhas de ação.

Parte do conteúdo apresentado foi utilizado como material de estudo de duas edições de um curso *on line* sobre Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que agora colocamos à disposição do público nesta publicação. O oferecimento deste curso contribuiu decisivamente para um maior entendimento sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), seus princípios, dimensões e estratégias para promover sua realização.

Com a publicação deste conteúdo temos o objetivo de colaborar para um processo de imersão nos conceitos e dimensões dos direitos humanos e do DHAA, com uma visão problematizadora do tema que facilite a construção de propostas de ação efetiva para a realização do DHAA. Destinado a pessoas comprometidas com uma sociedade justa e equânime, representantes de entidades e organizações da sociedade civil, movimentos sociais, agentes do poder público, membros dos Conselhos Estaduais, Municipais e Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEAs), dos Conselhos de Direitos Humanos, Conselhos de Controle Social de Políticas Públicas Setoriais e outros conselhos estaduais, municipais e nacionais, procuradores e promotores do Ministério Público, entre outros sujeitos relevantes, esta publicação remete-se à necessidade de capacitar novos e novas protagonistas, em diferentes esferas de atuação, para a proteção e promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A exclusão social da maioria da população e o controle dos meios de comunicação por uma minoria geram não apenas concentração de bens materiais, mas também concentração de bens culturais, tais como a informação.

O caminho para avançar na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar e superar a realidade sistemática de violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada está na capacidade tanto da sociedade civil, como dos titulares de direitos em apoderarem-se da informação e dos instrumentos existentes para exigir a realização dos direitos humanos. O fortalecimento das competências das instituições governamentais e seus agentes públicos, dos membros de conselhos de políticas públicas e direitos humanos e de outros sujeitos tem igual importância para o desenvolvimento de ações necessárias ao cumprimento de suas obrigações e responsabilidades, visando ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do DHAA.

Pensar em direitos humanos em pleno século XXI, quando a violação da dignidade da pessoa humana ainda é flagrante, significa refletir sobre os aspectos éticos, socioeconômicos, culturais, normativos e de relação com o poder, que se apresentam em nosso cotidiano. Estes elementos

convidam-nos a pensar sobre o papel de cada um enquanto agentes públicos ou representantes de diferentes esferas do poder público, representantes de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil e também na condição de cidadãos.

Em um país marcado por grandes contrastes e por uma desmedida desigualdade social, de gênero e étnico-racial, para que todos e todas tenham condições de colaborar para o processo de transformação dessa realidade, é necessário apropriar-se da linguagem e da abordagem dos direitos humanos. Esta abordagem é imprescindível na busca por caminhos efetivos para a garantia da dignidade humana.

### Breve contextualização

A promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada está prevista em diversos tratados e documentos internacionais e em vários instrumentos legais vigentes no Estado brasileiro tendo sido também incorporada em vários dispositivos e princípios da Constituição Federal, de 1988. A existência deste marco legal estabelece a promoção da realização do DHAA como uma obrigação do Estado brasileiro e como responsabilidade de todos nós.

Apesar da pobreza, da fome e das demais violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada continuarem a representar um enorme desafio a ser transposto pela sociedade brasileira, o tema da alimentação e nutrição vem sendo objeto de uma intensa reflexão por parte da sociedade civil e do governo brasileiro, ao longo de várias décadas. Destaca-se a contribuição de Josué de Castro<sup>1</sup> para o debate e a ativa participação do Brasil na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO<sup>2</sup>, desde sua criação em 1945. Atualmente a FAO tem 189 países membros, mais a Comunidade Européia, comprometidos a “libertar a humanidade da fome”.

A renovada preocupação do governo brasileiro com a questão alimentar e nutricional está explicitada na priorização de eliminar a fome e a desnutrição e na recriação, em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>3</sup>. Este Conselho articula o debate entre o governo e a sociedade civil, e tem como principal atribuição assessorar o Presidente da

---

1. Médico, professor, geógrafo, sociólogo e político, Josué de Castro fez da luta contra a fome a sua bandeira. Nascido em 1908, em Pernambuco, Josué de Castro foi autor de inúmeras obras, apresentando idéias revolucionárias para a época, como os primeiros conceitos sobre o desenvolvimento sustentável. Josué de Castro foi um homem que estudou a fundo as causas da miséria em nosso país e no mundo e afirmava que ambas eram frutos de uma sociedade injusta. Suas idéias o levaram a ser reverenciado em todo o mundo, com livros traduzidos em mais de 25 idiomas e duas indicações para o Prêmio Nobel da Paz<sup>9</sup>. [http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/\\_index.html](http://www.projetomemoria.art.br/JosuedeCastro/_index.html). Sua obra mais conhecida é a Geografia da Fome. Em comemoração ao centenário de seu nascimento em setembro de 2008, vários eventos foram realizados por entidades da sociedade civil, órgãos públicos, escolas, Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes eventos incluíram a exibição de filmes, palestras, debates, sessões solenes, exposições, plenárias, publicações. Para mais informações sobre o centenário de nascimento de Josué de Castro, ver site: [https://www.planalto.gov.br/Consea/static/eventos/josue\\_de\\_castro/josue\\_de\\_castro.html](https://www.planalto.gov.br/Consea/static/eventos/josue_de_castro/josue_de_castro.html)

2. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, fundada em 1945 (...) trabalha no combate à fome e à pobreza, promove o desenvolvimento agrícola, a melhoria da nutrição, a busca da segurança alimentar e o acesso de todas as pessoas, em todos os momentos, aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável. Reforça a agricultura e o desenvolvimento sustentável como estratégia a longo prazo para aumentar a produção e a segurança alimentar, ao mesmo tempo que preserva e ordena os recursos naturais. A finalidade da FAO é atender as necessidades das gerações presentes e futuras, promovendo um desenvolvimento tecnicamente apropriado, economicamente viável e socialmente aceitável que não degrade o meio ambiente.” Disponível em: <https://www.fao.org.br/>

3. Instalado no dia 30 de janeiro de 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Na gestão 2007/2009, o CONSEA é formado por 57 conselheiros, sendo 38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal, além de 23 observadores convidados. Para mais informações sobre o CONSEA, ver site: <https://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>

República na formulação de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e na definição de orientações para que o país garanta o Direito Humano à Alimentação Adequada para todos.

Além disso, merece destaque a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (2) aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, no dia 15 de setembro de 2006. Esta lei institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O SISAN tem por objetivo formular e implementar políticas e planos de Segurança Alimentar e Nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país.

E, para que o processo de instituição do SISAN e de elaboração dos Sistemas Estaduais de SAN, bem como de elaboração das Políticas e dos Planos Nacional e Estaduais de SAN considerem de fato a perspectiva do DHAA, torna-se essencial a internalização e disseminação de conhecimentos sobre o conceito, os princípios e as dimensões deste direito humano fundamental.

### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

Elabore um texto sobre como você conceitua o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional. (Mantenha essa resposta com você para que, ao final da leitura desta publicação você possa elaborar novos conceitos e compará-los a este inicial).


## **Introdução** referências bibliográficas

(1) Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, Roma, novembro 1996. In Valente, F.L.S, "Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas". Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 137.

(2) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>







*Segurança Alimentar e  
Nutricional (SAN) e o  
Direito Humano à  
Alimentação Adequada  
(DHAA)*

**MÓDULO I**

## Índice MÓDULO I

**aula 1** Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional

### **O conceito de DHAA**

**aula 2** Definição de DHAA e alguns conceitos relacionados

**aula 3** Algumas considerações importantes

**aula 4** Princípios

### **SAN e DHAA: a interligação entre estes conceitos**

**aula 5** SAN, DHAA, Soberania Alimentar e a interligação entre estes conceitos

**aula 6** O que o conceito de DHAA traz de novo para a abordagem de SAN?

**aula 7** Insegurança Alimentar e Nutricional x DHAA

**aula 8** Por que a realização do DHAA deve ser uma preocupação?

**aula 9** Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Definir e compreender o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).
- ✓ Definir e compreender o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).
- ✓ Compreender a ligação existente entre os dois conceitos.
- ✓ Descrever os princípios e dimensões do DHAA.
- ✓ Reconhecer a importância do DHAA para o trabalho na área de SAN, para estratégias de desenvolvimento social e redução da pobreza.
- ✓ Identificar as razões pelas quais a abordagem do DHAA é importante para seu trabalho na área de SAN.

*Este Módulo utiliza parte do conteúdo do curso de formação a distância “Introdução ao Direito Humano à Alimentação Adequada” elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).*

## **Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito internacional e no Brasil (1)**

O conceito de SAN, Segurança Alimentar e Nutricional, é um conceito em construção. A questão alimentar está relacionada com os mais diferentes tipos de interesses e essa concepção, na realidade, ainda é palco de grandes disputas. Além disso, o conceito evolui na medida em que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

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

Esse conceito, no entanto, ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. No seio das recém-criadas organizações intergovernamentais já se podia observar a tensão política entre os organismos que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (FAO e outros), e alguns que entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, dentre outros). Essa tensão era um reflexo da disputa política entre os principais blocos em busca da hegemonia(2).

Após a Segunda Guerra, **a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos**. Em resposta, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, que eram feitas em especial, a partir dos excedentes de produção dos países ricos.

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

No início da década de 70 a crise mundial de produção de alimentos levou a Conferência Mundial de Alimentação, de 1974, a identificar que **a garantia da segurança alimentar teria que passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos**. Ou seja, não era suficiente só produzir alimentos, mas também garantir a regularidade do abastecimento. O enfoque, nesta época, ainda estava preponderantemente no produto, e não no ser humano, ficando a dimensão do direito

humano em segundo plano. Foi neste contexto que a Revolução Verde foi intensificada, inclusive no Brasil, com um enorme impulso na produção de soja. Essa estratégia aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos.

Vale ressaltar que, a partir dos anos 80, os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Estes excedentes alimentares passaram a ser colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome. Nessa década, reconhece-se que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários para a aquisição de alimentos, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, o conceito de **segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia de acesso físico e econômico de todos - e de forma permanente - a quantidades suficientes de alimentos.**

No final da década de 80 e início da década de 90, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada, culturalmente aceitáveis e também incorporando a idéia de acesso à informação. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). **Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (3).**

A partir do início da década de 90, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)(4) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966) (5), que serão explicados nas próximas aulas. Um passo especial para isto foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos (6), realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também a Cúpula Mundial da Alimentação (7), realizada em Roma, em 1996 e organizada pela FAO, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada.

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

No **Brasil**, o conceito vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e da mesma forma sofre alterações em função da própria história do homem e das sociedades.

O entendimento de segurança alimentar como sendo “a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna” foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: **a alimentar e a nutricional.** A primeira se refere

aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo e consumo alimentar e sua relação com a saúde e a utilização biológica do alimento. É importante ressaltar, no entanto, que o termo Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998.

Mais recentemente outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países devam ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), respeitando suas múltiplas características culturais, manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de **soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura**. Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social.

Essas dimensões são incorporadas por ocasião da II Conferência Nacional de SAN realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Hoje o seguinte conceito é adotado em nosso país: *“a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”*.

Este entendimento foi reafirmado na **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional** aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006, instrumento jurídico que constitui um avanço por considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN.

## ■ Elementos conceituais da SAN

No conceito de SAN considera-se dois elementos distintos e complementares: a dimensão alimentar e a dimensão nutricional.

**A dimensão alimentar** - produção e disponibilidade de alimentos que seja:

- a) suficiente para atender a demanda;
- b) estável e continuada para garantir a oferta permanente, neutralizando as flutuações sazonais;
- c) autônoma para que se alcance a auto-suficiência nacional nos alimentos básicos;
- d) eqüitativa para garantir o acesso universal às necessidades nutricionais adequadas para manter ou recuperar a saúde nas etapas do curso da vida e nos diferentes grupos da população;
- e) sustentável do ponto de vista agroecológico, social, econômico e cultural com vistas a assegurar a SAN das próximas gerações.

**A dimensão nutricional** – incorpora as relações entre o homem e o alimento, implicando na:

- a) escolha de alimentos saudáveis;
- b) preparo dos alimentos com técnicas que preservem o seu valor nutricional e sanitário
- c) consumo alimentar adequado e saudável;
- d) boas condições de saúde, higiene e de vida para melhorar e garantir a adequada utilização biológica dos alimentos consumidos;
- e) promoção dos cuidados com sua própria saúde, de sua família e comunidade;

- f) acesso aos serviços de saúde de forma oportuna e com resolutividade das ações prestadas;
- g) promoção dos fatores ambientais que interferem na saúde e nutrição como as condições psicossociais, econômicas, culturais, ambientais.

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

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

## MÓDULO I aula 2

### O conceito de DHAA

#### Introdução

O Direito Humano à Alimentação Adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome, como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos.

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

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

#### Um quadro global da pobreza e da desnutrição

Em 2005, segundo dados da FAO, 852 milhões de pessoas sofriam de fome crônica (90% crônica e 10% gravemente desnutridas) nos países em desenvolvimento. Em 2008 a FAO divulgou novos dados informando que esse contingente atingiu 923 milhões de pessoas, ou seja, 71 milhões a mais do que em 2005. Segundo a FAO a crise dos alimentos<sup>1</sup> tem sido responsável pelo aumento

---

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

do número de pessoas afetadas pela fome<sup>2</sup>. Assim, a Meta de Desenvolvimento do Milênio nº1 de reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre com a fome está gravemente ameaçada.

Além disso, estima-se que 2 bilhões de pessoas sofrem de fome oculta (deficiências de micronutrientes), principalmente mulheres com anemia e deficiência de ferro, bem como as 250 milhões de crianças afetadas por deficiência de iodo, a causa mais comum de retardamento mental, ou os 250 milhões de crianças que sofrem de deficiência subclínica de Vitamina A, o que reduz a capacidade de combater doenças e pode levar à cegueira.

Ademais, uma nova epidemia de obesidade está se espalhando, com 25 milhões de crianças e 250 milhões de adultos obesos em países tanto pobres como ricos, gerando conseqüências prejudiciais significativas tanto para a saúde desses indivíduos como para o orçamento na área de saúde dos países. A globalização do comércio e dos mercados e a rápida urbanização substituem padrões dietéticos e hábitos alimentares tradicionais. O saneamento e a nutrição, aliados à educação do consumidor, não conseguem acompanhar o ritmo inconstante. Isto resulta em uma maior deterioração da situação alimentar e nutricional geral.

Essa situação demonstra a necessidade de se garantir a realização do DHAA enquanto estratégia fundamental para lidar com os extremos acima mencionados.

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

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

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

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

Essa definição implica todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual:

“O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem **acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada** ou aos meios necessários para sua obtenção”.

### ■ Comentário sobre a terminologia

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

---

2. Sobre a crise dos alimentos ver também o posicionamento do Relator Especial da ONU para o direito à alimentação, Olivier De Schutter: *No Solutions for Food Crisis Without Human Rights* (site em inglês): <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NoSolutionsFoodCrisis.aspx>

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

- o direito de estar livre da fome e da má nutrição e
- o direito à alimentação adequada.

O DHAA começa pela luta contra a fome, mas caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado. Os seres humanos necessitam de muito mais do que atender suas necessidades de energia ou de ter uma alimentação nutricionalmente equilibrada. Na realidade, o DHAA não deve - e não pode - ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, ou seja, que o condiciona ou o considera como “recomendações mínimas de energia ou nutrientes”. A alimentação para o ser humano deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável e cidadã.

É importante compreender os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada. Por exemplo, o que significa “**disponibilidade de alimentos**”?

Consideremos o seguinte exemplo:

### ***Cenário 1: Disponibilidade***

Exemplo: Uma área propensa a ocorrência de secas, é habitada majoritariamente por agricultores familiares. Esses agricultores não dispõem de recursos para investir em irrigação, por isto dependem da água da chuva para o cultivo de suas lavouras.

A ausência de fontes de renda alternativas mantém os agricultores em situação de insegurança. Quando a falta de chuva resulta no fracasso da colheita, há poucos alimentos disponíveis e nenhum dinheiro para comprá-los. A rede de comércio local de alimentos também é afetada pelo fracasso da colheita.

Nesse cenário, como a produção de alimentos é reduzida, os alimentos disponíveis não são suficientes para as comunidades. Vejamos mais detalhadamente o que significa disponibilidade.

### **Disponibilidade de alimentos**

A disponibilidade de alimentos pode ocorrer das seguintes formas:

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

### ***Cenário 2: Adequação***

Os alimentos disponíveis também devem ser adequados. Por exemplo:

As comunidades indígenas Guaranis-Kaiowás do Município de Dourados, Estado do Mato Grosso do Sul, vivem em uma área de terra tão pequena que não lhes dá condições de viver dignamente e de produzir ou obter seus alimentos tradicionais por meio da agricultura, pesca, caça e coleta.



Em decorrência dessa situação 17 crianças morreram por desnutrição em 2005. Os governos, federal e estadual, como medida emergencial, distribuíram cestas básicas de alimentos. Porém alguns alimentos (farinha de trigo e leite em pó) não faziam parte da cultura alimentar do povo Guarani-Kaiowá. Assim, essa medida não foi eficaz para reverter o quadro de desnutrição que afetou a aldeia.

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

Os cenários acima são exemplos de inadequação dos alimentos.

### **Adequação dos alimentos**

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

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

A alimentação, no contexto do Direito Humano à Alimentação Adequada, deve incluir valores associados à **preparação e ao consumo de alimentos**. Alimentação adequada implica acesso a alimentos saudáveis que tenham como atributos: acessibilidade física e financeira, sabor, variedade, cor, bem como aceitabilidade cultural como, por exemplo, respeito a questões religiosas, étnicas e às peculiaridades dos diversos grupos e indivíduos.

### **Acessibilidade ao alimento**

A acessibilidade ao alimento é uma outra condição importante que precisa ser entendida.

Veja o exemplo a seguir:

#### ***Cenário 3: Acesso***

Nas décadas 70 e 80, as altas taxas de desemprego em áreas rurais, e a falta de oportunidades, causaram migração em massa para os centros urbanos. Os migrantes encontravam trabalho nos setores informais, onde os salários eram baixos e irregulares, não permitindo a aquisição e consumo de alimentos nutritivos de forma regular e permanente.

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

A acessibilidade ao alimento pressupõe acessibilidade tanto econômica como física:

### **Acessibilidade econômica**

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

## **Acessibilidade física**

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

## **Estabilidade do Fornecimento**

Veja, a seguir, um exemplo da falta de estabilidade do fornecimento.

### ***Cenário 4: Estabilidade***

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

Tanto a disponibilidade de alimentos como a acessibilidade aos mesmos devem ser garantidas de maneira estável.

Isso significa que alimentos adequados devem estar disponíveis e acessíveis, de forma regular e permanente, durante todo o ano.

## **MÓDULO I**

## **aula 3**

### **Algumas considerações importantes**

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

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

- Trata do direito a uma alimentação de qualidade, diversificada, nutricionalmente adequada, sem agrotóxicos ou contaminantes e isentos de organismos geneticamente modificados - OGM.

Existe uma grande preocupação por parte de várias organizações não governamentais e movimentos sociais em torno dos potenciais impactos, riscos e efeitos colaterais ou indesejáveis que os organismos geneticamente modificados (OGMs) podem produzir, uma vez que seus efeitos sobre a saúde e o meio ambiente ainda são desconhecidos. A liberação de produtos transgênicos, sem a realização de estudos prévios de impacto ambiental e dos riscos à saúde e à Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira, fere o princípio da precaução<sup>3</sup>.

Os transgênicos podem representar um risco para a Segurança Alimentar e Nutricional dos brasileiros: “Tanto os riscos para a saúde, quanto aqueles que afetam a produção ou o custo dos alimentos e as ameaças aos agricultores familiares, sem falar na dependência aos interesses das empresas produtoras de transgênicos, têm incidência na segurança alimentar dos brasileiros. Entre outros fatores, podemos imaginar um cenário em que o uso dos transgênicos provoque desequilíbrios ambientais graves com conseqüentes quedas de produção de alimentos, dependência de importações, aumento de custos ao consumidor etc”.

[http://www.esplar.org.br/campanhas/transgenicos\\_problemas.htm#14](http://www.esplar.org.br/campanhas/transgenicos_problemas.htm#14)

Nesse sentido, a realização de estudos e investigações científicas, imparciais e independentes, sobre os riscos ao meio ambiente e implicações dos transgênicos para o consumo humano, assim como a adoção, efetiva e concreta, do princípio da precaução no que tange ao plantio e comercialização de transgênicos são medidas recomendadas como alternativas concretas a serem tomadas, diante da incerteza científica sobre os OGM.

- Trata ainda do direito de acesso à informação cientificamente comprovada e respaldada sobre alimentação saudável e alimentos seguros e adequados.
- Inclui a regulamentação da propaganda e publicidade que promovem o consumo de alimentos não saudáveis ou que “vendem” características que inexistem ou são inverídicas, especialmente para crianças e jovens, fases da vida em que se constroem e definem os hábitos alimentares.
- Respeita os hábitos culturais que, em especial no Brasil, são formados com a contribuição da diversidade cultural (regional, racial, étnica) característica da origem de formação do nosso povo.
- Incorpora o direito da população de ter acesso aos recursos produtivos, de produzir, de maneira adequada e soberana, o seu próprio alimento e/ou de ter recursos (financeiros, físicos e materiais) para alimentar-se de forma adequada e com dignidade. E, tão importante quanto esses elementos, incorpora a garantia e a possibilidade concreta de a população exigir a realização de seus direitos.

A promoção da garantia do DHAA passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo à práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do

---

3. O princípio da precaução estabelece a necessidade de prevenção de riscos potenciais e de efeitos irreversíveis antes mesmo da existência de provas irrefutáveis de nocividade de uma nova tecnologia. Esse princípio, incorporado na Lei 11.105 de 24 de março de 2005, que estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados, encontra também expressão concreta em vários artigos da Constituição Federal de 1988.

atendimento pré-natal de qualidade, da viabilidade de praticar o aleitamento materno exclusivo, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

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

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

É sempre importante reafirmar que o DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio-ambiente equilibrado e saudável, à saúde e à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros). Isso aponta claramente para a necessidade de políticas e programas públicos que tenham como princípio a intra e a intersectorialidade, para que se possa promover a realização dos direitos humanos.

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

## MÓDULO I aula 4

### Princípios

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

**Dignidade humana.** Esse princípio exige que todas as pessoas sejam tratadas com respeito,

dignidade e valorizadas como seres humanos. Políticas públicas baseadas em direitos humanos reconhecem o indivíduo não como mero objeto de uma política, mas sim como titular de direitos humanos, que pode reivindicar esses direitos.

**Prestação de Contas (ou responsabilização).** Uma abordagem baseada em direitos humanos reconhece o estabelecimento de metas e processos transparentes para o desenvolvimento e a redução da pobreza. Os Estados são responsáveis por suas ações perante os indivíduos e delas devem prestar contas.

**Apoderamento.** Os indivíduos, por sua vez, precisam se apoderar das informações e instrumentos de direitos humanos para que possam reivindicar do Estado ações corretivas e compensações pelas violações de seus direitos.

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

**Não-discriminação.** O Direito Humano à Alimentação Adequada deve ser garantido sem discriminação de origem cultural, econômica ou social, etnia, gênero, idioma, religião, opção política ou de outra natureza. Isso, porém, não afasta a necessidade de que sejam realizadas ações afirmativas e enfoques prioritários em grupos vulneráveis, em particular, em mulheres.

**Participação.** Esse princípio destaca a necessidade de que as pessoas definam as ações necessárias ao seu bem-estar e participem, de forma ativa e informada, do planejamento, da concepção, do monitoramento e da avaliação de programas para o seu desenvolvimento e a redução da pobreza. Além disso, as pessoas devem estar em condições de participar de questões macro-políticas. A participação plena requer transparência. Ela “apodera” as pessoas e é uma outra forma de reconhecimento de sua dignidade.

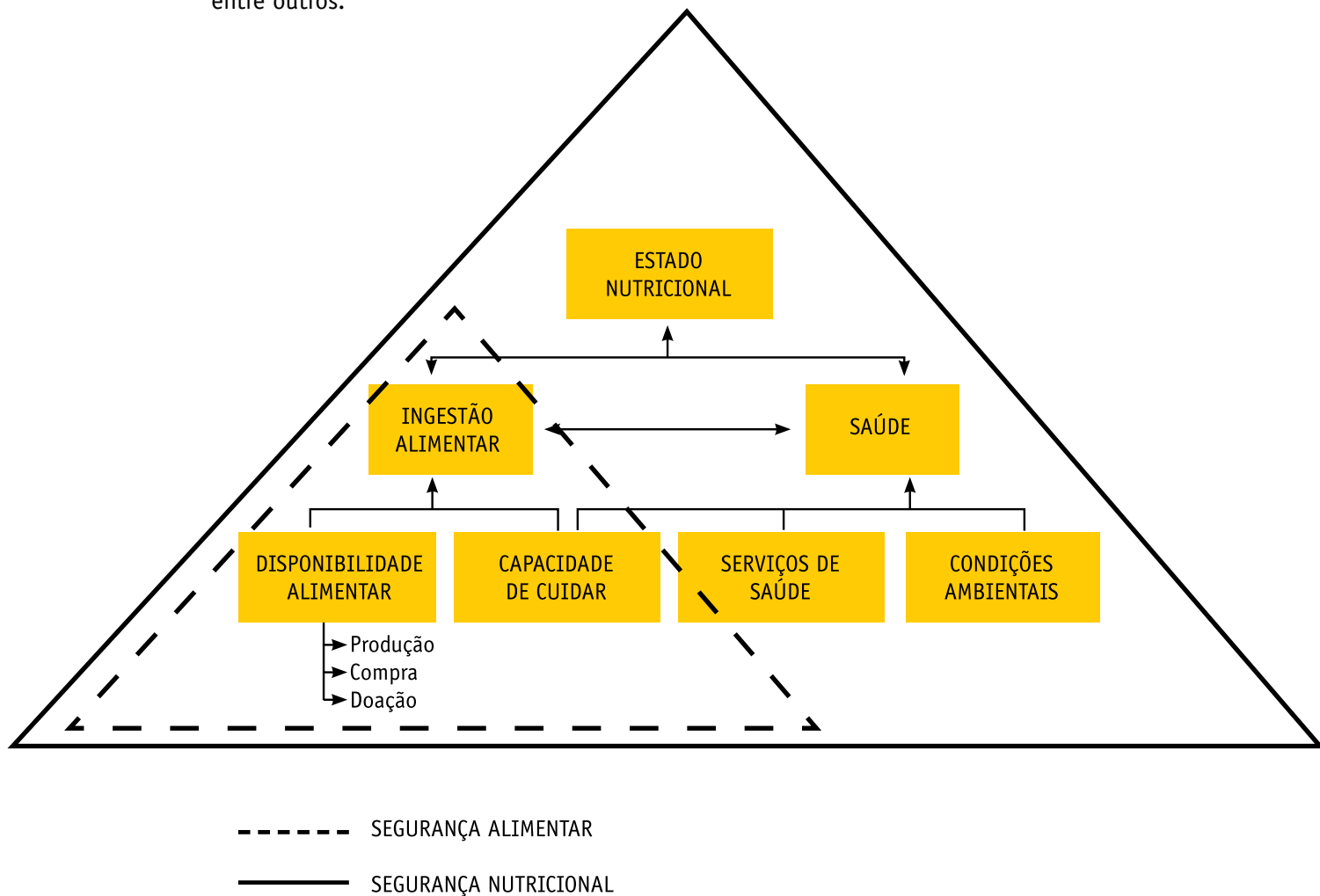
## MÓDULO I aula 5

### SAN, DHAA, Soberania Alimentar e a interligação entre estes conceitos

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

Como explicado anteriormente, no Brasil, o conceito de SAN vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e vem sendo utilizado para se referir a uma estratégia ou política nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários para o bem estar do ser humano.

Ao afirmar que determinado grupo ou indivíduo está em estado de segurança alimentar e nutricional, considera-se que este grupo ou indivíduo está tendo acesso a alimentação e nutrição adequadas e está tendo plena condições de aproveitar, em termos fisiológicos, os alimentos ingeridos. Ou seja, está saudável e vivendo em um ambiente saudável. A figura (9) a seguir apresenta fatores determinantes do estado nutricional<sup>4</sup> de um indivíduo. Essa figura demonstra que o estado de segurança alimentar e nutricional é mais amplo do que o estado de segurança alimentar. Porém, principalmente quando associamos SAN, Soberania e DHAA, outros fatores são importantes para garantia de SAN, como, por exemplo, sustentabilidade econômica, social e ambiental da produção, não reprodução de sistemas que gerem assimetrias e violações de direitos, entre outros.



4. Fatores determinantes do estado nutricional: As expressões “fatores determinantes” ou “fatores ou condicionantes” são muito usadas nas diferentes áreas da saúde. Referem-se aos fatores globais e às condições que se acredita que influem na saúde e na nutrição dos indivíduos ou de coletividades. Esses fatores determinantes não atuam isoladamente, mas interagem entre si, de maneira complexa, tendo repercussões na saúde e nutrição. A determinação do estado nutricional envolve diferentes fatores, de níveis diversos, de dimensões variadas. Sinteticamente, pode-se juntá-los em 2 grandes grupos: condicionantes sócio-ambientais (acesso à educação, à saúde, meio ambiente saudável, condições de moradia, condições de trabalho e salário, disponibilidade e acesso aos alimentos e outros) e condicionantes individuais (hereditariedade; hábitos alimentares, consumo alimentar, utilização biológica dos alimentos, atividade física, estado de saúde, estado fisiológico, entre outros).

A política de SAN deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e, dentre esses valores, destaca-se o princípio da SOBERANIA ALIMENTAR **que implica em cada nação ter o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas alimentares e de produção tradicionais de cada cultura.** Esse princípio relaciona-se com o direito de todos de participar das decisões políticas de seu país, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana e de acordo com os direitos fundamentais de seus habitantes.

É por meio da política de SAN (1), articulada a outros programas e políticas públicas correlatas, que o Estado deve **respeitar**<sup>5</sup>, **proteger**<sup>6</sup>, **promover**<sup>7</sup> e **prover**<sup>8</sup> o Direito Humano à Alimentação Adequada. Este direito, que se constitui obrigação do poder público e responsabilidade da sociedade, alia a concepção de um estado físico ideal - estado de segurança alimentar e nutricional - aos princípios de direitos humanos tais como dignidade, igualdade, participação, não discriminação, entre outros.

Portanto, quando se fala em Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos (10). O exercício do DHAA permite o alcance, de forma digna, do estado de segurança alimentar e nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais.

Assim, o que se pode observar é que todos os conceitos apresentados acima - política de SAN, estado de segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e DHAA - se relacionam.

O DHAA é um direito humano de todos e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

O DHAA é um direito humano de todos e a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional para todos é um dever do Estado e responsabilidade da sociedade.

---

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

6. Proteger: O Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem direitos humanos. Exemplo: o estado deve proteger o direito a alimentação de grupos ou indivíduos ameaçados pela ação de grandes empresas que contaminam ou impedem sua produção de alimentos.

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

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

---

## O que o conceito de DHAA traz de novo para a abordagem de SAN?

### Razões para adoção da abordagem do DHAA

Apesar dos inegáveis avanços e conquistas observados nos últimos anos, a adoção efetiva de uma cultura de direitos humanos, especialmente de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), encontra-se ainda em estágio embrionário no Brasil, por uma série de diferentes fatores<sup>9</sup>:

- Há uma grande concentração de renda, de recursos e de poder no Brasil.
- Uma grande parcela da população **desconhece que tem direitos**.
- A falta de informação sobre direitos humanos contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. Não se pode negar que em muitos casos uma forte dimensão paternalista<sup>10</sup> e assistencialista (ver box) ainda permeia o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, ao lazer, entre outros, nem sempre é reconhecido como direito. Ao contrário, muitas vezes são vistos como favor, caridade ou privilégio.
- Mesmo nos casos de conhecimento da existência de direitos humanos, incluindo dos DHESCs, **a falta de informações quanto aos caminhos para garantir que os mesmos sejam realizados e a ausência de mecanismos efetivos para cobrança desses direitos** são também grandes desafios que precisam ser enfrentados.
- Grande parte da população brasileira ainda acredita que a defesa de direitos humanos se refere exclusivamente à defesa dos direitos dos “presos” e “bandidos”. Essa associação decorre de uma generalizada desinformação por parte da população e também, devido a uma eficiente manipulação de informações e de ideologias feitas principalmente pelos meios de comunicação em massa.

A abordagem de direitos humanos permite o enfrentamento da realidade ainda existente no Brasil. A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim o Estado, isto é, os agentes dos poderes públicos, devem tomar todas as medidas necessárias para cumprir esta tarefa.

Quando os programas públicos são vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos, como pelos titulares de direitos é,

---

9. Nos módulos apresentados mais adiante serão apontados, com maior detalhe e com base em relatórios de especialistas em DHAA, os principais obstáculos e fatores que dificultam a realização prática desse direito no Brasil.

10. “(...) paternalismo indica uma política social orientada ao bem-estar dos cidadãos e dos povos, mas que exclui sua direta participação: é uma política autoritária e benévola, uma atividade assistencial em favor do povo, exercida desde o alto, com métodos meramente administrativos. Para expressar tal política, nos referimos então, usando de uma analogia, à atitude benevolente dos pais para com seus filhos ‘menores’. Dicionário de Política. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Ver “paternalismo”.

---



sem dúvida, mais fácil para a sociedade exigir que os programas sejam bem geridos e executados. Como afirma Bobbio (10), a linguagem dos direitos humanos tem a grande função prática de emprestar uma força particular às reivindicações dos movimentos sociais.

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

### **Assistência e assistencialismo**

A assistência mantém uma forte relação com a obrigação de prover direitos. Realiza-se assistência quando se constroem, de forma verdadeiramente participativa, políticas públicas que tenham como base e vetor a dignidade humana. Esta construção é feita em parceria com os poderes públicos e as comunidades que devem ser sujeitos dessas ações. Nesta relação, atuam “dois sujeitos autônomos” e não um sujeito (poder público) e um objeto (comunidade marginalizada)(...). “O que se vislumbra é a possibilidade de os assistidos se organizarem de forma independente, elaborarem suas demandas de forma coletiva e passarem a acreditar mais em si próprios do que na intervenção de qualquer liderança ou autoridade que lhe apareça como ‘superior’. A Assistência é, por isso mesmo, uma prática de emancipação. Se vitoriosa, ela produz sujeitos livres e críticos”.

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

Ver crônica “Assistência Social e Assistencialismo”, texto disponível no site <http://www.rolim.com.br/cronic5.htm> de autoria de Marcos Rolim, jornalista formado pela Universidade Federal de Santa Maria. Ensaísta e colaborador de inúmeros jornais e revistas brasileiras. Acessado em 23 de outubro de 2008.

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

O Estado e as esferas governamentais estarão cumprindo com suas obrigações constitucionais e funcionais - e não “prestando favor”-, quando implementam programas e políticas que promovem os direitos dos cidadãos. Os seus agentes políticos e administrativos, cometerão crime se cobrarem algo - seja em forma de gratificação em dinheiro, em mercadorias, em alimentos ou mesmo exigência do voto de um eleitor - em troca deste pretensão “favor”.

**Direitos não são negociados e não podem ser usados como moeda de troca para serem exercidos!**

O fato do DHAA ser um direito humano de todos, e a Segurança Alimentar e Nutricional para todos um dever do Estado e responsabilidade da sociedade, nos leva a seguinte conclusão:

Não podemos falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui, enquanto indivíduos, agentes do Estado ou representantes da sociedade civil, no processo de promoção da realização da SAN e do DHAA, como direito passível de ser exigido em sua realidade local.

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

Assim, é tarefa de todas as pessoas identificar as suas obrigações e responsabilidades a fim de que o DHAA e a SAN saiam do papel e se tornem realidade no Brasil. Certamente as pessoas se tornarão promotoras da questão alimentar e nutricional como um direito humano e protagonistas da realização do DHAA na realidade local na qual trabalham e vivem.

## **MÓDULO I** aula 7

### **Insegurança alimentar e nutricional x DHAA**

**A manifestação mais grave da insegurança alimentar e nutricional é a fome.** Mas o estado de insegurança alimentar e nutricional deve ser percebido em seus variados graus, que envolvem desde dimensões psicológicas até manifestações físicas que comprometem e colocam em risco a saúde e a própria vida das pessoas.

A **dimensão psicológica da insegurança alimentar** configura a preocupação de uma pessoa ou de uma família com a falta do alimento de forma regular, ou seja, que o alimento acabe antes que haja condições ou dinheiro para produzir ou comprar mais alimentos.

Além da preocupação com a escassez de alimentos, a insegurança alimentar pode manifestar-se mais concretamente de duas formas:

**1. Insegurança alimentar relativa:** manifestada pelo comprometimento da qualidade da alimentação (variedade e qualidade sanitária dos alimentos), mesmo que sem restrição na quantidade de alimentos necessária para garantir a energia e os nutrientes que o indivíduo e as pessoas de sua família precisam para uma boa saúde e adequado estado nutricional; e,

**2. Insegurança alimentar absoluta:** situação em que o indivíduo ou família passam por períodos concretos de restrição na disponibilidade de alimentos para consumo. A redução pode ser leve, no início do processo, mas pode agravar-se levando à fome, situação em que um adulto ou até mesmo uma criança passe o dia - ou dias - inteiro(s) sem comer por não ter condições de produzir alimentos ou por falta de dinheiro para comprá-los (1).

Por outro lado, pode-se considerar que a **insegurança alimentar e nutricional** tem duas faces:

Uma que se revela frente a restrição episódica ou continuada de consumo de alimentos (fome aguda ou crônica) tendo como repercussões biológicas a desnutrição e a deficiência de nutrientes.

Hoje, embora a desnutrição tenha sido reduzida no Brasil, ela ainda ocorre entre a população residente em regiões mais pobres ou em bolsões de pobreza em todas as regiões. A mortalidade por desnutrição ou infecções - doenças associadas muito estreitamente - atinge principalmente crianças pequenas.

Um estudo recente desenvolvido pelo IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004* (11), revelou que cerca de 72 milhões de brasileiros - aproximadamente 40% da população - vive com algum grau de insegurança alimentar. Destes, 14 milhões, ou seja, 7,7% da população vive em estado de insegurança alimentar grave, o que vale dizer que famílias inteiras, inclusive crianças, passam fome ou convivem, de forma rotineira, com o medo da fome.

No Brasil, a causa da desnutrição não é a falta de alimentos disponíveis, mas a desigualdade de acesso a eles. Outros fatores estão associados tais como: moradias insalubres e a falta de saneamento básico, fatos que aumentam o risco de doenças entre as pessoas mais vulneráveis (crianças e idosos). São causas que demonstram a extrema necessidade de que os direitos humanos sejam realizados de forma integrada.

Recentemente, um fenômeno crescente, principalmente entre meninas e adolescentes de quaisquer classes sociais, é a desnutrição e a morte conseqüente aos transtornos alimentares (bulimia e anorexia nervosa), resultante da auto-privação de alimentos por questão de estética e aceitação social. Estes exemplos também são considerados como violação do DHAA.

A outra face da insegurança alimentar e nutricional é conseqüente não à restrição alimentar, mas ao consumo inadequado de alimentos em termos de variedade e qualidade nutricional (composição) dos alimentos. Essa inadequação pode se dar em função da falta de acesso financeiro ou físico a uma alimentação saudável ou mesmo pela falta de informações sobre o que é uma alimentação adequada e saudável. No Módulo VII esses conceitos serão trabalhados com maiores detalhes.

Conforme apresentado anteriormente, parte dos alimentos disponíveis atualmente para consumo pode representar riscos para a saúde e a nutrição, tais como: alimentos de qualidade sanitária inadequada, produtos industrializados com quantidades elevadas de sal, açúcar e gorduras, alimentos geneticamente modificados, alimentos cultivados com o uso descontrolado de agrotóxico (sem obediência à legislação sanitária que regula o uso dessas substâncias), entre outros.

É importante ressaltar que pessoas que foram desnutridas no período intra-uterino ou até os dois anos de idade, têm um risco muito maior de desenvolver doenças crônicas associadas à alimenta-

ção tais como sobrepeso e obesidade do que aquelas bem nutridas. As principais conseqüências são: diabetes, pressão alta, doenças do coração, derrames, etc. O risco é agravado quando crianças e jovens são expostos a uma alimentação rica em gorduras, sal e açúcar, ou mesmo a uma propaganda abusiva das mesmas. Isso demonstra, mais uma vez, a necessidade de articular diferentes tipos de ações públicas para a proteção e promoção do DHAA.

Quando uma família, grupo ou indivíduo se encontra em qualquer um dos estados de insegurança alimentar e nutricional acima mencionados, o DHAA está sendo violado, como mostraremos com maior detalhamento no Módulo II.

## MÓDULO I aula 8

### Por que a realização do DHAA deve ser uma preocupação?

A realização do DHAA deve ser uma preocupação de todos por uma série de diferentes razões:

- Grupos em situação de vulnerabilidade precisam ser protegidos com base no princípio da dignidade humana - **Dignidade humana**.
- Muitos países ratificaram o PIDESC - **Obrigações legais**.
- Direitos humanos e o Direito Humano à Alimentação Adequada são necessários para a consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio - **Compromissos internacionais**.
- Fome, desnutrição e pobreza têm custos econômicos e sociais - **RAZÕES ECONÔMICAS**.
- Como temos conhecimento e recursos para erradicação da fome e realização dos direitos humanos, seria antiético não agir - **Razões éticas**.

#### **Dignidade humana**

A dignidade é o primeiro princípio reconhecido no Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Ela é a principal razão pela qual as estratégias de SAN e as de erradicação da pobreza e da fome devem ser direcionadas e integradas ao conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada.

As estratégias de SAN integradas ao conceito do DHAA devem garantir um enfoque prioritário para os grupos marginalizados, bem como garantir a alocação dos recursos necessários para assegurar sua dignidade.

## ■ Obrigações legais

Até o momento, 159 Estados ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>11</sup> e, portanto, têm a obrigação de realizar progressivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada. O PIDESC gera a obrigação de que o DHAA seja assumido, de fato, pelo Estado e reforça a responsabilidade de todos os membros da sociedade para a sua realização.

Mesmo em países que não ratificaram o PIDESC, todos os habitantes são titulares de direitos humanos, uma vez que estes direitos são universais e inerentes a todas as pessoas, independentemente de políticas específicas ou de governos.

## ■ Compromissos internacionais

Nos últimos dez anos, a comunidade internacional, junto aos governos nacionais e grupos da sociedade civil, definiram metas para reduzir, efetivamente e num prazo estabelecido, a fome e a pobreza de forma definitiva.

Como exemplo, ressaltamos as Metas de Desenvolvimento do Milênio<sup>12</sup> para o ano 2015.

## ■ Razões econômicas

A garantia da dignidade humana deve ser a prioridade de todos os governos. O combate à fome e à desnutrição não pode ser unicamente baseado em pressupostos econômicos, pois o ser humano deve ser o centro de toda e qualquer política. Existem, porém, fortes razões econômicas para se investir na eliminação da fome e da insegurança alimentar e nutricional. Não combater a fome implica redução da capacidade produtiva de um país. A fome e a desnutrição estão ligadas a origem e perpetuação da pobreza, comprometendo o desenvolvimento de qualquer país.

A desnutrição protéico-energética antes dos dois anos de idade resulta no retardamento irreversível do desenvolvimento até a idade adulta. Adultos cujo desenvolvimento foi interrompido têm sua capacidade laboral e financeira conseqüentemente prejudicada. Outros efeitos incluem a redução da capacidade cognitiva, o aumento da susceptibilidade a doenças infecciosas e o aumento da susceptibilidade à aquisição de doenças crônicas na vida adulta. Todos estes problemas exigem a aplicação de recursos públicos para serem superados.

## ■ Razões éticas

Em um mundo no qual alimentos são produzidos em quantidade suficiente, a existência da fome e da desnutrição são uma afronta moral.

Conhecemos as várias causas e os caminhos para eliminar a fome e a desnutrição. Seria, portanto, antiético não agir e não usar todos os recursos disponíveis para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e demais direitos humanos.

---

11. Para conhecer os países que ratificaram o PIDESC, ver site: <http://www2.ohchr.org/english>

12. Para maiores informações sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio, ver site: <http://www.pnud.org.br/home/>

---

## Resumo

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é um conceito em construção. Hoje, o seguinte conceito de SAN é adotado em nosso país: “a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

O Direito Humano à Alimentação Adequada tem duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito à alimentação adequada. A realização destas duas dimensões é de crucial importância para a fruição de todos os direitos humanos.

Os principais conceitos empregados na definição de Direito Humano à Alimentação Adequada são disponibilidade de alimentos, adequação, acessibilidade e estabilidade do fornecimento.

Segundo a definição do Direito Humano à Alimentação Adequada, indivíduos, inclusive as gerações futuras, devem ter acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada.

A promoção do DHAA demanda a realização de ações específicas para diferentes grupos e passa pela promoção da reforma agrária, da agricultura familiar, de políticas de abastecimento, de incentivo à práticas agroecológicas, de vigilância sanitária dos alimentos, de abastecimento de água e saneamento básico, de alimentação escolar, do atendimento pré-natal de qualidade, da não discriminação de povos, etnia e gênero, entre outros.

Uma abordagem de SAN e de redução da pobreza baseada em direitos está centrada em vários princípios dos direitos humanos: dignidade humana, prestação de contas, apoderamento, não discriminação, participação.

É por meio da Política de SAN e soberania alimentar, articulada a outros programas e políticas públicas, que o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o DHAA. Portanto, quando se fala em Segurança Alimentar e Nutricional refere-se à forma como uma sociedade organizada, por meio de políticas públicas, pode e deve garantir o DHAA a todos os cidadãos.

O Direito Humano à Alimentação Adequada agrega valor ao fundamental e complementar o conceito e os programas de Segurança Alimentar e Nutricional com os aspectos jurídicos e os princípios dos direitos humanos.

A perspectiva dos direitos humanos define claramente que o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional é uma obrigação do Estado. Assim, é obrigação do Estado garantir que os programas públicos sejam vistos como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos, como pelos titulares de direitos.

A realização desse direito deve ser uma preocupação para todos, por uma série de razões: obrigações legais do Estado, dignidade humana, compromissos internacionais, razões econômicas e éticas.

A manifestação mais grave da insegurança alimentar e nutricional é a fome. No entanto, o estado de insegurança alimentar e nutricional deve ser percebido em seus variados graus, que correspondem a violações do DHAA.

O Direito Humano à Alimentação Adequada demanda que sejam criadas as instituições necessárias para a sua promoção e exigibilidade.

## **MÓDULO I** referências bibliográficas

(1) *Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada* in Valente, F.L.S, *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 40-43.

(2) Lehman, K. *Once a Generation: The Search for Universal Food Security*. Minnesota, IATP, 1996.

(3) Valente, F.L.S. *Do Combate à Fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o Direito à Alimentação Adequada*. R. Nutr. PUCCAMP, Campinas. 10 (1): 20-36, jan./jun. 1997.

(4) *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, Nova York, 1948.  
Ver: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>

(5) ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. ONU, Nova York, 1966.  
Ver: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)

(6) *Declaração da Conferência Internacional de Direitos Humanos*: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>

(7) *Declaração e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*, em especial inciso 7b: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto_3.html)

(8) *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006.  
Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>

(9) Gross, R. Schoenenber, H. 1999. (modelo adotado pelo SCN – Comitê Permanente de Nutrição da ONU) citado em: *4th Report on The World Nutrition Situation – Nutrition Throughout the Life Cycle - Sub-Committee on Nutrition (ACC/SCN)*, January, 2000.

(10) BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 29

(11) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004*, Rio de Janeiro 2006. Disponível em:[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl\\_alimentar2004.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl_alimentar2004.pdf)

#### **Bibliografia sugerida para leitura:**


**O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** *Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília, abril de 2000.

Este Relatório foi produzido coletivamente por dezenas de colaboradores voluntários, 17 audiências públicas estaduais e consultas a mais de 2.000 entidades em todo o país. Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br>

**A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação no Brasil:** Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito a Alimentação. IPEA 2002. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seguranca\\_alimentar.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/seguranca_alimentar.pdf)

**Soberania alimentar e a agricultura.** Stedile, João Pedro; Balduino, Dom Tomás. Artigo





*Direitos, obrigações e  
as violações ao DHAA*

**MÓDULO II**

## Índice MÓDULO II

<b>aula 1</b>	O que são direitos humanos? Princípios e alguns atributos básicos
	<b>Histórico e Base Legal dos Direitos Humanos e do DHAA</b>
<b>aula 2</b>	Introdução, 4 liberdades, DUDH
<b>aula 3</b>	Tratados e outros instrumentos internacionais de direitos humanos
<b>aula 4</b>	As Diretrizes Voluntárias
<b>aula 5</b>	Base legal do DHAA no Brasil e a LOSAN
	<b>Direitos e Obrigações</b>
<b>aula 6</b>	Introdução, titulares de direitos, obrigações dos Estados
<b>aula 7</b>	Diferentes níveis de obrigação dos Estados
<b>aula 8</b>	Responsabilidade de indivíduos e outros atores sociais
<b>aula 9</b>	Diferentes dimensões do DHAA
<b>aula 10</b>	Violações do DHAA
<b>aula 11</b>	Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Definir e entender o conceito de direitos humanos
- ✓ Identificar os estágios do desenvolvimento histórico dos direitos humanos e do DHAA
- ✓ Conhecer a base legal internacional dos direitos humanos e do DHAA
- ✓ Conhecer a base legal do DHAA no Brasil e a Lei Orgânica de SAN
- ✓ Entender os diferentes níveis de obrigações do Estado
- ✓ Identificar quem são os titulares de direitos do DHAA
- ✓ Compreender as obrigações do Estado para a realização do DHAA
- ✓ Identificar as responsabilidades dos indivíduos e de diferentes atores sociais para a realização do DHAA
- ✓ Compreender as diferentes dimensões do DHAA
- ✓ Identificar as violações ao DHAA.

*Este módulo utiliza parte do conteúdo do curso de formação a distância “Introdução ao Direito Humano à Alimentação Adequada” elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).*

## O que são direitos humanos?

### Princípios e alguns atributos básicos

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. São direitos inalienáveis o que significa que não podem ser tirados por outros, nem podem ser cedidos voluntariamente por ninguém e independem de legislação nacional, estadual ou municipal específica. Devem assegurar às pessoas o direito de levar uma vida digna. Isto é: com acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, entre outras coisas (1).

No entanto, vale também ressaltar que a definição de direitos humanos está em constante construção, pois esses direitos foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que mudam com o tempo. Eles avançam à medida que avança a humanidade, os conhecimentos construídos e a organização da sociedade e do Estado.

Os direitos humanos foram pactuados como direitos inerentes a toda pessoa humana (2) por meio de um longo processo de lutas e conflitos entre grupos, especialmente, entre aqueles detentores do poder e as majorias sem poder algum. Portanto, tudo o que se refere à promoção de direitos humanos está relacionado ao estabelecimento de limites e de regras para o exercício do poder, seja esse público, seja privado, econômico, político e mesmo religioso (3)(4).

Os instrumentos de direitos humanos, normas, acordos ou declarações que prevêm estes direitos, por terem sido firmados em momentos de grande mobilização e indignação popular contra os abusos de poder, por parte dos Estados e de grupos hegemônicos, ou depois de grandes catástrofes provocadas por guerras ou disputas que produziram a morte de milhares ou de milhões de pessoas em condições desumanas, são uma conquista da luta dos povos contra a opressão, a discriminação, o uso arbitrário do poder ou omissões por parte dos detentores do poder.

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

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

## Princípios que regem os direitos humanos

Os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização.

### Os direitos humanos:

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

Além disso, como explicado no Módulo I, os direitos humanos têm como base os seguintes princípios que devem nortear a sua realização:

- a participação e inclusão<sup>1</sup>
- a equidade e não-discriminação<sup>2</sup>
- a obrigação de prestar contas (responsabilização)<sup>3</sup>
- o Estado de Direito<sup>4</sup>

### Os direitos humanos são diferentes dos demais direitos por que:

1. Os direitos humanos, pelos atributos a eles descritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e reafirmados pela Conferência de Viena (1993), independem de sua incorporação na legislação nacional (positivação) e, geralmente, são mais abrangentes do que os direitos que conhecemos tradicionalmente, por exemplo, direitos trabalhistas, direitos do consumidor, direito à alimentação<sup>5</sup>, etc.

---

1. Participação e inclusão: A participação ativa e informada dos titulares de direitos pode ser descrita como um princípio básico dos direitos humanos, bem como a necessidade de inclusão dos marginalizados nas estratégias para a promoção da realização dos seus direitos humanos.

2. Equidade e não discriminação: Todos os seres humanos são titulares de direitos humanos. Assim, qualquer tipo de discriminação que mantenha ou promova desigualdades consiste em uma violação de direitos humanos.

3. Obrigação de prestar contas (responsabilização): Direitos implicam em obrigações e obrigações demandam responsabilidade. A responsabilização de atores cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas é um dos princípios fundamentais dos direitos humanos.

4. Estado de Direito: O Estado de Direito tem como pilar o princípio da legalidade. Não é apenas o indivíduo que deve obedecer à lei; cabe também aos poderes públicos agir conforme o ordenamento jurídico, o que significa, entre outras coisas, observar os princípios que garantem os direitos humanos.

5. O direito à alimentação escolar está previsto na Constituição e sua operacionalização se dá pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. A abordagem deste direito, enquanto direito humano, no entanto, somente começa a ser adotada nos últimos anos, quando se começa a discutir a necessidade de reconhecimento da diversidade de culturas alimentares (regional, quilombolas, indígenas, etc.), das necessidades alimentares especiais de portadores de doenças específicas (doença celíaca, diabetes, hipertensão etc.), entre outras.

---

2. Direitos, conforme estabelecidos nas legislações nacionais, são na maior parte das vezes atribuídos a grupos específicos que conquistaram este direito em lei, mas não necessariamente se aplicam a outros grupos e indivíduos. Os direitos trabalhistas no Brasil previstos na CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas) somente se aplicam aos que têm, ou estão em uma situação em que deveriam ter, carteira de trabalho assinada. Por sua vez, o direito humano ao trabalho estabelece que todo ser humano tem direito a desenvolver atividades laborais por sua própria e livre escolha, estabelece as obrigações do Estado no sentido da garantia do pleno emprego (artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC) e define que todos devem ter remuneração e condições dignas e saudáveis de trabalho, sem discriminação de qualquer tipo, inclusive de gênero (artigo 7º do PIDESC). Isto, além de estabelecer o direito de organização independente (artigo 8º do PIDESC) e à seguridade social e aposentadoria (artigo 9º do PIDESC).

## MÓDULO II

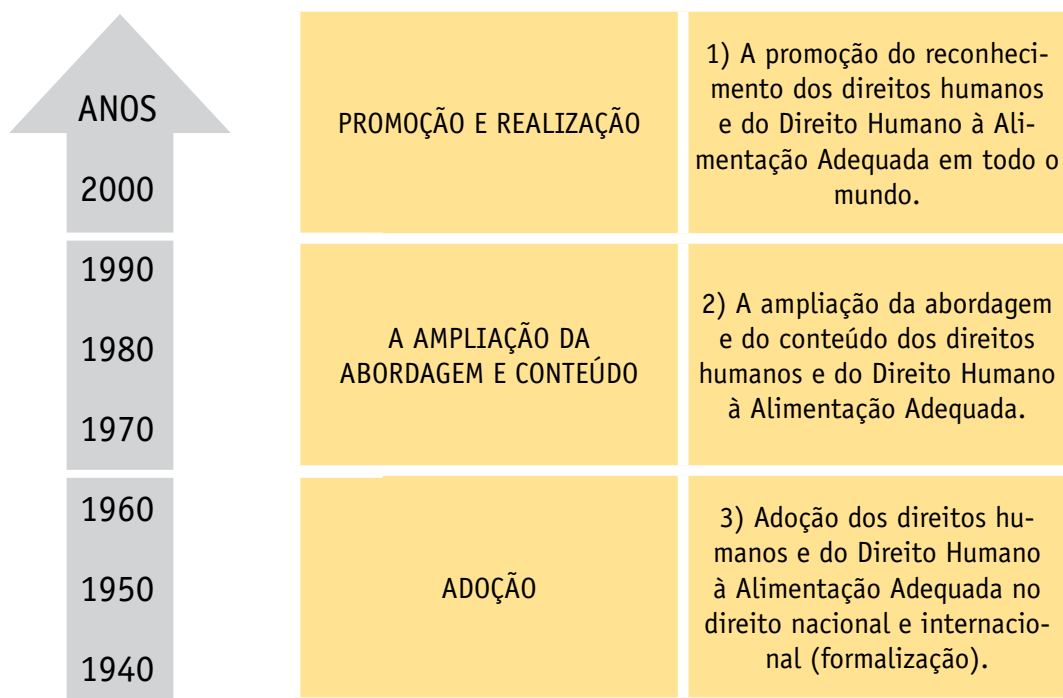
## aula 2

### Introdução, 4 Liberdades, DUDH

#### Introdução

Nos últimos anos, muitas ações têm sido adotadas para a realização progressiva dos direitos humanos e do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Esse processo pode ser dividido em três fases principais:



## ■ O Discurso das Quatro Liberdades

### ARTICULAÇÃO E ADOÇÃO

Anos 40

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

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

O Presidente explicou que a liberdade de não passar necessidade será alcançada quando todas as nações garantirem uma vida adequada, para todos, em qualquer parte do mundo.

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

## ■ A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), muitos países abraçaram essas quatro liberdades, que foram incluídas na **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (5).

A Declaração foi adotada em 10 de dezembro de **1948** pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU).

A **Declaração Universal**, que representa a consolidação de conquistas resultantes da luta dos povos contra a opressão e abusos de poder, foi aprovada num momento que a humanidade ainda se encontrava sob o forte impacto das atrocidades ocorridas durante a II Guerra Mundial. Ela é um documento referência para a promoção e o respeito efetivo dos direitos humanos em todas as partes do mundo.

O artigo 2º da Declaração afirma que “Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração”.

O **artigo 25** afirma que:

“Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação...”.

#### Artigo 25

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

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

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

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

#### **Lei internacional vinculante e não vinculante**

As normas jurídicas internacionais são divididas em leis vinculantes e não vinculantes. A lei internacional vinculante inclui tratados que os Estados ratificaram ou com os quais de outra forma se comprometeram, expressamente, por meio de um processo nacional para tal fim. Exemplos são o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP.

No que diz respeito aos documentos não vinculantes, podemos citar como exemplo as resoluções, diretrizes e declarações, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e as *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional* (6).

O próximo passo foi a formulação e adoção de tratados de direitos humanos.

Estes são:

- o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP (1966) (7);
- o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (1966) (8); e várias outras Convenções adotadas pela ONU e por organizações regionais.

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

Esse é o reconhecimento político, em âmbito internacional, de que os poderes públicos têm a obrigação de realizar direitos humanos e não podem violá-los. Da mesma forma, os demais atores sociais, inclusive indivíduos, têm a responsabilidade de não violar e de promover a realização de direitos humanos. Todos, sem exceção, estão sob a orientação de normas que têm como valor máximo o respeito aos seres humanos, não importando a nacionalidade ou as características individuais que os diferenciem.

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

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

A Guerra Fria acabou separando de forma artificial os direitos humanos em direitos cíveis e políticos (direito humano à vida, à liberdade, a não sofrer tortura, ao voto, dentre outros), então defendidos como prioritários pelo mundo ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos, e os direitos econômicos, sociais e culturais (Direito Humano à Alimentação Adequada, o direito humano à moradia, ao trabalho, à saúde, à educação, etc.), defendidos como prioritários pelos países do bloco socialista, sob a liderança da União Soviética e pelos países em desenvolvimento.

Isso resultou, em 1966, na divisão dos direitos humanos nos dois pactos internacionais citados acima (o Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP) (7) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (8), quando o desejável seria a elaboração de um único pacto.

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

## **MÓDULO II aula 3**

### **Tratados e outros instrumentos internacionais de direitos humanos**

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

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

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

Subseqüentemente, um determinado número de Estados foi necessário para que o Pacto fosse **ratificado** por meio de um processo nacional. Isso ocorreu dez anos mais tarde, em **1976**.

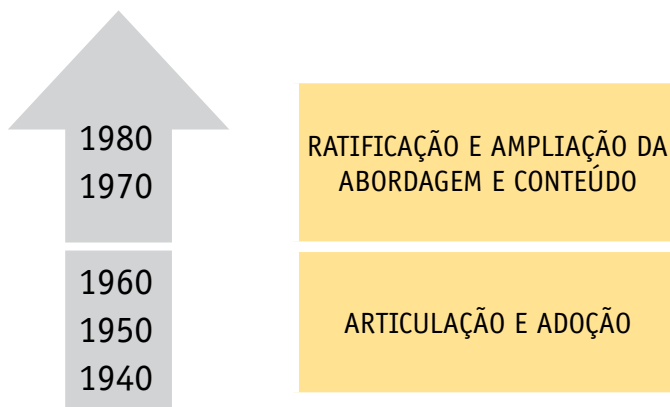
Com a ratificação, um Estado passa a ser denominado Estado Parte, com obrigações de:

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

Até setembro de 2008, 159 Estados haviam ratificado o Pacto (9).

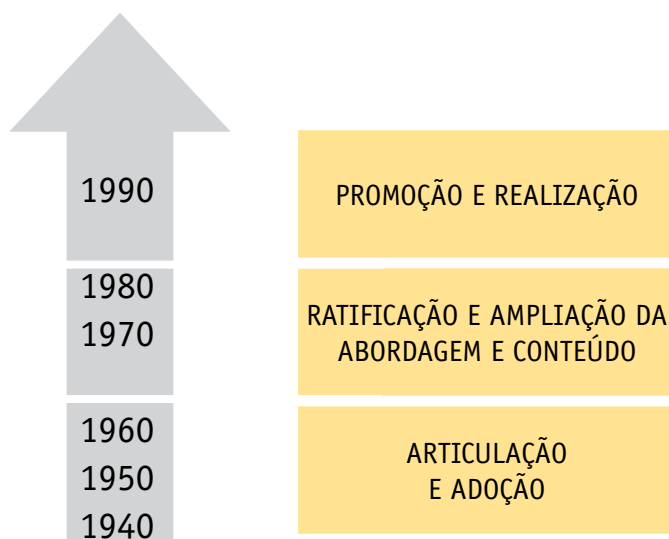


## O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais



### ■ Outros Documentos Internacionais e Convenções da ONU

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



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

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

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

## ■ A Cúpula Mundial da Alimentação

Em 1996 foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação da FAO.

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

O objetivo 7.4 do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (10) convidou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a definir o artigo 11 do PIDESC e a propor formas para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias sobre o DHAA.

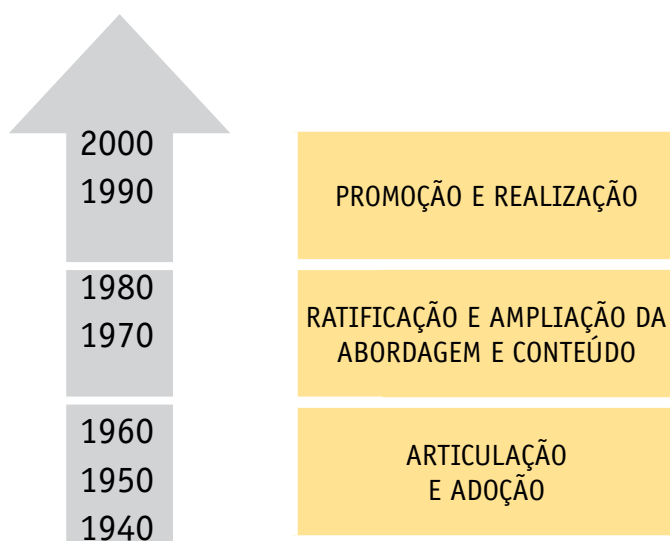
### Comentário Geral 12

Em 1999 foi elaborado pela ONU o Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que interpreta o artigo 11 do PIDESC.

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

Entre 2000 e 2002 foram realizados vários eventos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, em preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois. Essas reuniões serviram para fortalecer o entendimento e o apoio à implementação nacional do DHAA.

### A Cúpula Mundial da Alimentação: 5 anos depois



A Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois foi realizada em Roma, em 2002. Naquela ocasião, a promoção e implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigação dos Estados.

Negociações antes e durante a Cúpula resultaram no consenso da necessidade de se elaborar Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

## **O Grupo de Trabalho Intergovernamental**

Em sua Sessão de 2002, o Conselho da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do DHAA no contexto da segurança alimentar nacional.

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

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

Os interessados participavam das discussões, em particular instituições regionais, organizações não-governamentais (ONGs) e instituições acadêmicas. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (11) trouxe contribuições relevantes para a elaboração das diretrizes.

O Grupo realizou quatro sessões e uma reunião inter-sessional durante seu mandato de dois anos. A primeira sessão foi realizada em março de 2003 e o trabalho foi concluído em novembro de 2004, quando as Diretrizes Voluntárias (6) foram adotadas.

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

### **As Diretrizes Voluntárias**

As Diretrizes Voluntárias, aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO, constituem uma ferramenta de direitos humanos destinada a todos os Estados.

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

### **Conteúdo das Diretrizes Voluntárias**

As Diretrizes Voluntárias estão estruturadas em três seções principais:

- A Seção I contém o Prefácio e a Introdução, inclusive textos dos principais instrumentos jurídicos internacionais e definições de segurança alimentar, Direito Humano à Alimentação Adequada

e abordagens baseadas em direitos humanos.

- A Seção II, intitulada Ambiente Propício, Assistência e Prestação de Contas, contém as Diretrizes 1-19.
- A Seção III, dedicada a medidas, ações e compromissos internacionais. As diretrizes enfatizam que os indivíduos têm direito a um ambiente propício no qual possam satisfazer às suas próprias necessidades e às de suas famílias, inclusive alimentação. A disponibilidade e o acesso a alimentos seguros e nutritivos podem ser assegurados por meio de produção própria ou do mercado. Consumidores bem informados podem fazer as escolhas certas para uma alimentação adequada.

As Diretrizes também reconhecem que pessoas marginalizadas e vítimas de emergências e conflitos necessitam de atenção especial. Elas abordam o sistema jurídico, o monitoramento da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e o papel de órgãos de direitos humanos independentes. As Diretrizes foram elaboradas no “contexto da segurança alimentar nacional”. A Seção III, entretanto, reflete aspectos internacionais a serem considerados na abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada no nível nacional, isto é, no contexto da segurança alimentar e nutricional nacional.

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

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

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

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

Em 2005 a ABRANDH coordenou o processo de elaboração de cartilha que explica, em linguagem simplificada, o conteúdo e o significado das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (12).

Se quiser saber mais...

## Principais Tratados de Direitos Humanos

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

### **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) (13)**

O artigo 12 diz "... os Estados Partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento". Esse artigo é o reconhecimento da necessidade essencial e especial da mulher em seu papel de mãe, como membro de um grupo vulnerável e como provedora de saúde, cuidados e alimentação ao lactente.

### **Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) (14)**

Os artigos 24 e 27 definem a importância do Direito Humano à Alimentação Adequada:... no combate a doenças e à desnutrição...fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável... pais e crianças sejam informados e tenham acesso à educação...conhecimentos básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens do aleitamento materno, da higiene e do saneamento ambiental... em caso de necessidade fornecer assistência material e programas de apoio, em especial no que se refere à nutrição...

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

## **Lei Internacional Regional**

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

O artigo XI refere-se ao direito à alimentação.

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

O artigo 4º refere-se ao direito à vida.

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

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

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

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

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

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

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

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

**MÓDULO II aula 5**

**Base legal do DHAA no Brasil e a LOSAN**

**Base legal do DHAA no Brasil**

Como visto anteriormente o DHAA está explicitamente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Brasil ratificou, sem reservas, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) e demais instrumentos internacionais relevantes a esse direito. A obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, promover e prover esse direito, em articulação com os outros direitos humanos, foi incorporada à legislação nacional quando da ratificação do PIDESC, sob a forma de decreto legislativo, em 06 de julho de 1992 (Decreto 591/92) (15)(16).

Além disso, o Brasil possui uma das mais avançadas constituições do mundo, com uma notável inclusão de direitos econômicos, sociais e culturais. Apesar de a Constituição Federal de 1988 (CF) não trazer explicitamente o direito à alimentação no rol dos direitos individuais e sociais previstos em seus artigos 5º e 6º, esse direito encontra-se implícito em seus princípios e em vários dispositivos constitucionais, como por exemplo, no direito à vida, não tolerância à discriminação em qualquer de suas formas de manifestação, direito a um salário mínimo, reforma agrária, assistência social, educação, alimentação escolar. Além disso, a CF estabelece como um dos fundamentos (pilares) da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Vale destacar que mais recentemente, por meio de uma Emenda Constitucional, a Constituição define que os tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados por meio de processo legislativo específico, e dos quais o Brasil faça parte, são equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, parágrafo 3º da CF). Existe uma proposta de emenda que incorpora o DHAA à Constituição em tramitação neste momento no Congresso Nacional, que uma vez aprovada reforçará esta compreensão (7).

A obrigação do Estado Brasileiro de proteger e promover o DHAA está também prevista em várias leis vigentes no Estado brasileiro, inclusive a lei que reinstalou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (17), em 2003, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (18). Vale ressaltar também a já mencionada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (19) elaborada em 2005 a partir da atuação do CONSEA e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. A Lei Orgânica, sancionada em 2006, prevê a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com um forte componente do DHAA. Essa lei, em razão de sua relevância para a promoção do DHAA, será objeto da próxima aula.

Há também diversas normas administrativas que fazem menção a esse direito, a exemplo da Portaria Ministerial (20) que cria a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (21), integrante da Política Nacional de Saúde.

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

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

A Lei 11.346 representa um grande avanço para a exigibilidade, através de mecanismos estatais, do DHAA. A sociedade civil brasileira e a sociedade civil internacional, desde a década de noventa, apontavam a importância da adoção de uma “lei geral” que dispusesse sobre o DHAA, como estratégia fundamental para a realização desse direito. Com base nessa demanda, o ex-Relator da ONU para o DHAA, Jean Ziegler<sup>6</sup> reforçou durante todo o seu mandato, a importância de que os chefes de países adotem uma lei geral que defina o **conteúdo normativo**, que estabeleça **estratégias e instrumentos de exigibilidade** e que consagre as **obrigações de respeitar, proteger, promover e prover** o DHAA. Essa lei geral, segundo o ex-Relator, seria uma base, a partir de onde derivam de forma coerente, todas as leis, políticas públicas, decisões e ações públicas relativas à SAN e ao DHAA (22). Essas recomendações também estão presentes nas Diretrizes Voluntárias e em outros documentos de direitos humanos.

Em larga medida, como demonstrado abaixo, a LOSAN atendeu a essas recomendações:

#### **Definição do conteúdo normativo do DHAA**

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

---

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

---

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

### **Estratégias**

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

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

- a) A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - instância responsável pela indicação ao Consea das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, bem como pela avaliação do SISAN;
- b) O Consea - órgão de assessoramento imediato do Presidente da República (23);
- c) A Câmara Interministerial de SAN, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da SAN (24);
- d) Os órgãos e entidades de SAN da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e;
- e) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

A regulamentação e efetivação do SISAN foi um dos eixos temáticos da III Conferência Nacional de SAN, que ocorreu em julho de 2007. Os desdobramentos dessa Conferência deixam claro que a regulamentação do SISAN é ainda um desafio para o governo e a sociedade civil brasileira, pois, apesar desse sistema ter sido constituído no âmbito da LOSAN, o seu processo de efetivação é uma tarefa que ainda demandará um tempo considerável para a sua realização.

Com o objetivo de elaborar propostas para a estruturação do sistema, o CONSEA criou no início de 2008 a Comissão Permanente para Regulamentação e Institucionalização do SISAN (CP 1).

Além disso, em abril de 2008 foi criado no âmbito da CP 1 o GT Exigibilidade com os seguintes objetivos: (i) prever instrumentos específicos para a cobrança de direitos no âmbito do SISAN e para a garantia do DHAA; (ii) buscar formas de articulação entre as instâncias de exigibilidade do DHAA, e (iii) propor mecanismos para incentivar estados e municípios a participarem do SISAN e a implementarem sistemas locais de SAN.

É importante ressaltar que, embora a LOSAN não obrigue os estados e municípios brasileiros a participarem do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, é importante que estados e municípios implementem Sistemas Estaduais de SAN e, é sua obrigação elaborar leis de SAN, a exemplo da LOSAN, que incorporem de forma efetiva as dimensões da promoção, realização e exigibilidade do DHAA. Neste contexto, devem também elaborar Políticas Estaduais e Municipais de SAN e disponibilizar informações, recursos e ações necessárias para a boa execução das mesmas. Estas políticas devem estabelecer marcos, indicadores, metas, prazos e



recursos para o alcance de seus objetivos e garantir a articulação dos programas que garantam a realização do DHAA.

Além disso, a LOSAN obriga os três Poderes Públicos Executivo, Legislativo e Judiciário a realizar esse direito, da maneira mais eficaz e diligente possível e de forma coerente com os princípios de direitos humanos.

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

### **Exigibilidade do DHAA**

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

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

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

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

## **MÓDULO II**

### **aula 6**

## **Introdução, titulares de direitos, obrigações dos estados**

### **Introdução**

Os instrumentos internacionais de direitos humanos têm o objetivo de proteger os direitos de indivíduos e grupos populacionais perante os Estados sendo o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) o mais importante desses instrumentos para a realização do DHAA.

O Direito Humano à Alimentação Adequada foi reconhecido formalmente em uma série de instrumentos de direitos humanos.

Essa aula descreverá os titulares de direitos e os portadores de obrigações no que se refere ao DHAA e suas principais dimensões, obrigações e responsabilidades.

O Comentário Geral 12 sobre o DHAA, adotado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, oferece uma interpretação oficial do Artigo 11 do PIDESC sobre o DHAA.

### ■ **Titulares de direitos e portadores de obrigações**

A todo direito humano correspondem obrigações do Estado e responsabilidades de diferentes atores sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil, bem como as do setor privado) em relação à realização do mesmo. Nesse contexto, toda vez que se define um direito humano, estabelece-se um titular de direitos e um portador de obrigações. Direitos e obrigações são as duas faces de uma mesma moeda.

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

No entanto, outros atores sociais têm responsabilidades específicas em relação à garantia dos direitos humanos, como explicaremos nas aulas seguintes.

A seguir veremos a definição dos titulares de direitos e dos portadores de obrigações.

#### **Titulares de direitos**

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

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

### ■ **Obrigações dos Estados**

Como vimos os indivíduos são os titulares do Direito Humano à Alimentação Adequada.

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

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

A seguir essas obrigações serão vistas mais detalhadamente.

**a) obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o DHAA.**

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

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

Além disso, é importante ter em mente a necessidade de fazer uma distinção entre a incapacidade e a má-fé de um Estado em promover/facilitar a realização deste direito humano fundamental. Sempre que obrigações previamente assumidas não são cumpridas ou respeitadas, os Estados têm que demonstrar sua boa fé na tentativa de fazê-lo, e isso irá delimitar a diferença entre incapacidade e má fé. De acordo com o Comentário Geral nº 12, um Estado que alega estar incapacitado de realizar suas obrigações por razões além do seu controle, tem a obrigação de provar este fato, bem como que todo esforço foi despendido no sentido de usar todos os recursos disponíveis para satisfazer obrigações mínimas como prioridade. Deverá também demonstrar que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com suas obrigações<sup>7</sup>.

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

**b) obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome.**

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

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

**c) obrigação de não discriminação.**

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

---

7. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, Comentário Geral 12, Genebra, ONU, 1999, para. 17.

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

A obrigação de não discriminação tem vigência imediata.

#### **d) obrigação de cooperar internacionalmente**

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

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

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

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

#### **Obrigações extraterritoriais**

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

Os Estados devem:

a) Abster-se de ações e políticas que possam afetar de forma negativa - direta ou indiretamente - o Direito Humano à Alimentação Adequada de pessoas ou grupos populacionais em outros países.

Por exemplo, os governos não devem subsidiar produção agrícola que será exportada para países em desenvolvimento essencialmente agrários (isso poderia afetar seriamente, de forma negativa, o meio de vida da população local dos países envolvidos). Por outro lado, os governos devem promover a adoção de regras de comércio equitativas e cooperação para o desenvolvimento.

b) Assegurar que terceiros, sujeitos à sua jurisdição (seus próprios cidadãos e suas próprias empresas públicas ou privadas), não violem o Direito à Humano à Alimentação Adequada de pessoas em outros países.

c) Prestar assistência a outros Estados em caso de emergência, se há condições de fazê-lo.

## Diferentes níveis de obrigação dos estados

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

Esses níveis são os seguintes:

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

Vejamos o que essas obrigações implicam na prática...

### Obrigação de respeitar

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

- impedir ou limitar o acesso de indivíduos ou grupos a recursos necessários para garantir a sua segurança alimentar e nutricional; ou
- destruir recursos alimentares das pessoas (áreas agrícolas para a produção de alimentos,

lavouras e gado), sem uma razão válida, sem a devida consulta aos grupos e populações interessadas e sem compensação justa e equitativa.

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

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

### ■ Obrigação de proteger

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

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

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

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

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

### ■ Obrigação de promover

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

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

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

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

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

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

### ■ Obrigação de prover

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

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

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

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

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

## **Responsabilidade de indivíduos e outros atores sociais**

Como vimos os Estados têm a obrigação de realizar os direitos humanos.

Entretanto, todos os membros da sociedade (indivíduos, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como empresas e corporações) têm responsabilidades no que se refere à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

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

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

### **Responsabilidades de pessoas jurídicas**

A responsabilidade de respeitar o Direito Humano à Alimentação Adequada para todos é igualmente válida para pessoas jurídicas, tais como empresas, organizações e associações da sociedade civil e organizações não governamentais. Suas atividades não devem afetar negativamente a fruição do DHAA pelos indivíduos.

Além disso, pessoas jurídicas devem operar com base em princípios de transparência e igualdade e de forma compatível com os direitos humanos e a dignidade.

### **Responsabilidades de corporações transnacionais**

O surgimento de corporações transnacionais privadas com grande poder econômico e financeiro provocou o debate sobre a questão das responsabilidades desses atores com os direitos humanos.

Segundo as normas de direitos humanos, corporações transnacionais não podem ser responsabilizadas por violações de direitos humanos, uma vez que apenas os Estados são sujeitos da lei internacional. Em relatório recente apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas, o ex-Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler, destacou que corporações transnacionais poderiam ser responsabilizadas indiretamente (pelos governos, que têm o dever de proteger sua população do impacto negativo de ações dessas corporações) e diretamente (estabelecendo responsabilidades diretas pelos direitos humanos e códigos de conduta voluntários).



Nesse sentido, a Subcomissão de Promoção e Proteção de Direitos Humanos adotou, em 2003, as “Normas sobre as Responsabilidades de Corporações Transnacionais e Outras Empresas no que se refere aos Direitos Humanos”.

## ■ Responsabilidades de organizações internacionais

Uma outra questão que vem sendo debatida atualmente está relacionada com as responsabilidades pelos direitos humanos de organizações internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial ou a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em vista de suas atividades e do papel que desempenham na definição de políticas econômicas, essas organizações e suas ações podem produzir um impacto importante na fruição do Direito Humano à Alimentação Adequada. Sendo organizações intergovernamentais dirigidas por governos, não está inteiramente claro se podem ser consideradas obrigadas pela lei internacional no que se refere ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Em sua resolução 60/165 sobre o direito à alimentação, a Assembléia Geral da ONU apoiou essa visão e solicitou que:

*“Todas as organizações internacionais, no âmbito de seus respectivos mandatos, levem integralmente em conta a necessidade de promover a realização efetiva do direito à alimentação para todos” e convidou “todas as organizações internacionais relevantes, inclusive o Banco Mundial e o FMI, a promover políticas e projetos que tenham um impacto positivo no direito à alimentação, a fim de assegurar que os parceiros respeitem o direito à alimentação na implementação de projetos comuns... e a evitar quaisquer ações que possam ter um impacto negativo na realização do direito à alimentação”. (parágrafo 16).*

## MÓDULO II

### aula 9

## Diferentes dimensões do DHAA

Como mostrado na aula 3 deste módulo, sempre que um direito humano é definido, estabelecem-se os titulares de direitos, bem como os portadores de obrigações necessários para a realização do direito.

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

- O DHAA de um bebê de menos de 6 meses passa necessariamente pelo direito humano da mãe de praticar o aleitamento materno exclusivo e/ou ser informada sobre as melhores alternativas, no caso de ela não poder ou decidir não amamentar;
- O DHAA das crianças em idade escolar depende tanto da capacidade de suas famílias proverem uma alimentação adequada no lar, em todos os sentidos, como da alimentação fornecida na escola ter quantidade e qualidade adequadas a essa etapa do crescimento;

- O DHAA de um idoso depende do valor de sua aposentadoria, de suas condições de saúde e do acesso a cuidados especiais, prestados pela família ou pelo poder público;
- O DHAA dos acampados sem terra depende da efetivação da reforma agrária e também de medidas emergenciais que lhes garantam alimentos enquanto não podem produzir sua própria alimentação.

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

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

## MÓDULO II aula 10

### Violações do DHAA

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

As violações do Direito Humano à Alimentação Adequada resultam do não cumprimento das obrigações do Estado. Isso pode ocorrer por meio de:

- **ação direta** (de um Estado ou de outras entidades da administração direta ou indireta, que resulta em interferência na fruição do direito); ou
- **omissão** na adoção das medidas necessárias provenientes de obrigações legais.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU destaca a importância de se distinguir entre a **incapacidade** de um Estado para cumprir suas obrigações da **falta de vontade** para fazê-lo (Comentário Geral 12).

Limitações de recursos podem impedir que um Estado assegure a promoção do DHAA. Entretanto, um Estado que alega ser incapaz de cumprir sua obrigação por razões além do seu controle terá que demonstrar, como já mencionado anteriormente, que utilizou o máximo de recursos disponíveis e envidou o máximo de esforços para realizar esse direito. Deverá também **demonstrar** que procurou, sem sucesso, obter ajuda internacional para cumprir com suas obrigações.

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

A necessidade de assegurar a **exigibilidade** do DHAA é relevante na decisão sobre a melhor forma de realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada. No próximo módulo trataremos com mais detalhe sobre a exigibilidade do DHAA.

### Exemplos comuns de violações do DHAA no Brasil

O não cumprimento dos diferentes níveis de obrigações - respeitar, proteger, promover e prover - consiste em violações dos tratados internacionais por parte do poder público, mesmo que as violações possam ter sido originalmente provocadas por interesses políticos e econômicos hegemônicos ou por ações ou omissões de empresas privadas.

- Violações aos direitos humanos ocorrem sempre que um direito não é respeitado, protegido, promovido ou realizado.
- Ações ou omissões podem representar uma violação aos direitos humanos.

Podem ser reconhecidas como violações ao DHAA, passíveis de interposição de instrumentos de recurso para exigir a sua garantia, situações em que as pessoas estão (25):

- Passando fome, ou seja, não têm alimentos em quantidade e qualidade adequada, de forma regular, para satisfazer suas necessidades alimentares e nutricionais ou dos integrantes da sua família;
- Em situação de insegurança alimentar e nutricional, ou seja, não têm a certeza de que terão acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequada, no momento presente ou no futuro próximo, devido a situações de desemprego, subemprego, baixa remuneração etc.
- Passando sede ou tendo acesso inadequado ou dificultado à água limpa e a saneamento de qualidade.
- Desnutridas, ou seja, já apresentam alterações físicas que resultam da falta de alimentação adequada: perda acentuada de peso; desaceleração ou interrupção do crescimento (crianças), alterações na pele, anemia, alterações da visão, etc.
- Mal nutridas, ou seja, apresentam alterações típicas de deficiências de nutrientes (anemias, hipovitaminoses e outras carências específicas), ou decorrentes de alimentação e/ou modo de vida não saudável (obesidade, aumento de colesterol, pressão alta, diabetes, doenças do coração).
- Sendo forçadas a ingerir alimentos de má qualidade ou contaminados por falta de controle do poder público sobre a utilização de agrotóxicos, qualidade sanitária dos alimentos colocados no mercado para consumo da população, comercialização e devida identificação de alimentos transgênicos, entre outros.
- Sendo expulsas de suas terras ou tendo negado o acesso e usufruto a suas terras tradicionais (indígenas, quilombolas, etc.) ou demitidas de seus empregos, por consequência direta de decisões econômicas tomadas pelo poder público, ou por falta de proteção (omissão) por parte do poder público contra interesses e poderio econômico de grupos hegemônicos.
- Sendo submetidas ao desemprego, subemprego, trabalho equivalente ao trabalho escravo, baixa remuneração ou discriminação no nível de remuneração, que lhes impeçam o acesso a uma alimentação adequada e a outros insumos necessários para tal (água, saneamento, combustível, condições de armazenamento adequado, etc.);
- Tendo negado acesso a ações essenciais para a promoção do DHAA, tais como: reforma agrária, demarcação e homologação de terras indígenas e quilombolas, qualificação profissional e micro-

crédito que promovam a geração de renda e emprego, informação sobre a qualidade dos alimentos; acesso aos serviços e às ações de saúde; garantia da alimentação escolar de forma regular, etc.

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

Veja, abaixo, alguns casos que configuram violação ao DHAA:

### ***Beribéri***

Em maio de 2006, em um estado brasileiro, cerca de 300 pessoas foram afetadas e 45 morreram em razão de um surto de Beribéri. Essa doença resulta de um processo crônico de fome e alimentação inadequada e geralmente afeta pessoas em situações extremas de pobreza, exclusão e monotonia alimentar. Apesar de haver claros indicativos que a epidemia tem raízes estruturais profundas, alicerçadas no modelo de desenvolvimento adotado na região, que promove a exclusão social de grande parte da população, as medidas que o poder público, das três esferas administrativas, dispôs para conter a epidemia se limitaram a ações paliativas (distribuição de medicamentos, educação alimentar e entrega de cestas básicas), e mesmo essas não chegaram ainda a ser implementadas de forma efetiva e ágil. Se não houver esforço governamental de implementação de ações de caráter estruturantes, toda população residente na área estará em risco de adoecer. Além disso, essa omissão poderá configurar grave violação do DHAA da população local.

### ***Comunidades Despejadas***

Aproximadamente 15.000 pessoas, de uma grande cidade do país, residiam em uma área de ocupação e estavam em litígio com o proprietário dessa terra urbana, desde 2003. O governador do estado, bem como o prefeito da cidade, prometeram resolver a situação dos sem-tetos, sem violar os seus direitos fundamentais. Entretanto, em 2005, a comunidade foi violentamente despejada dessa área. A violência da ação policial chamou atenção da mídia nacional. Houve duas mortes no ato do despejo, desaparecimentos e centenas de pessoas ficaram feridas. As famílias despejadas foram alojadas em um ginásio e logo depois foram para um acampamento, em uma área distante do centro da cidade. Estavam residindo em um local insalubre, em barracos cobertos por lona preta e sem acesso a serviços de saúde, à alimentação e a condições mínimas de higiene e saneamento. Passados mais de oito meses do despejo, 12 pessoas já haviam morrido devido às condições insalubres as quais estavam expostas e havia risco eminente de novas mortes, especialmente de crianças, em razão do início da estação das chuvas. Esse caso configura grave violação do DHAA e de direitos humanos que com ele se relacionam.

### ***Populações Indígenas que não têm acesso às suas terras e a políticas específicas***

Em um estado brasileiro encontram-se dezenas de aldeias de índios Guarani. Em uma dessas aldeias vivem cerca de 11 mil índios. Essa comunidade sofre violações dos seus direitos humanos, principalmente, devido a não demarcação de suas terras e pela ausência de ações específicas que garantam a produção de alimentos e o desenvolvimento de suas tradições. A realização do DHAA desta aldeia depende, em larga medida, da homologação das suas terras. Como estão sobrevivendo em pequenos lotes de terra e sem acesso a direitos fundamentais, como alimentação,

terra, saúde, cerca de 14 crianças indígenas dessa aldeia morreram, em 2005, por desnutrição.

No mesmo estado, em outra aldeia de índios Guarani, a terra foi homologada pela Presidência da República, em março de 2005. Após este período os Guarani voltaram a produzir alimentos para subsistência, como mandioca, feijão, milho, batata, arroz e banana o que garantiu, parcialmente, o acesso dessa tribo à alimentação adequada. Porém, devido a uma decisão judicial, que foi favorável a ação de reintegração de posse interposta pelo suposto “proprietário” dessa terra, as famílias que viviam nessa aldeia foram despejadas no final de 2005, e estão, pelas mesmas razões elencadas no parágrafo anterior, expostas a uma grave situação de insegurança alimentar e nutricional e violação de seus direitos humanos.

### ***Monocultura e violação de direitos de comunidades tradicionais***

A expansão da monocultura de eucalipto em determinada área do país tem representado uma grande ameaça à SAN e ao DHAA de comunidades quilombolas. A cultura de eucalipto, que se estende por cerca de 68% do estado, tem causado graves impactos no meio ambiente: diminuição drástica da fauna e da flora, perda do potencial hidráulico, contaminação da água, pulverização de agrotóxicos, entre outras coisas. Os quilombolas estão em pequenas terras, muitas ainda não reconhecidas oficialmente pelo Governo Federal e não têm condições de produzir alimentos, pescar ou caçar. Além disso, sofrem discriminação da sociedade e governo local e isso dificulta o acesso ao mundo do trabalho e às políticas públicas locais. Em razão desses fatores muitos membros das comunidades quilombolas desse estado estão em situação grave de insegurança alimentar e nutricional e violação de todos os seus direitos humanos.

## **MÓDULO II**

### **aula 11**

#### **Resumo**

Direitos humanos são aqueles que os seres humanos possuem, única e exclusivamente, por terem nascido e serem parte da espécie humana. No entanto, vale lembrar que a definição de direitos humanos está em constante construção, pois esses direitos foram conquistados a partir de lutas históricas e, por essa razão, correspondem a valores que mudam com o tempo.

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

Os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização. Além disso, os direitos humanos têm como base os seguintes princípios que devem nortear a sua realização: participação e inclusão, equidade e não-discriminação, obrigação de prestar contas (responsabilização) e o Estado de Direito.

Muito esforço foi necessário antes que o Direito Humano à Alimentação Adequada pudesse ser entendido como direito de todos e uma obrigação do Estado. Os marcos de referência da história do Direito Humano à Alimentação Adequada são os seguintes:

- 1941: Discurso sobre as Quatro Liberdades
- 1948: Declaração Universal dos Direitos Humanos
- 1966: Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)
- 1976: Entrada em vigor do PIDESC
- 1987: Estudo de Eide sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC referente ao Direito Humano à Alimentação Adequada
- 1996: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO
- 1999: Comentário Geral 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada
- 2000: Designação do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação Adequada
- 2002: Cúpula Mundial da Alimentação da FAO: cinco anos depois
- 2002: Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.
- 2004: Adoção das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.

Apesar de avanços normativos, nacionais e internacionais, tais como o fato do Brasil ter ratificado todos os instrumentos internacionais de direitos humanos e possuir uma das mais avançadas constituições do mundo, estes avanços ainda não foram suficientes para garantir a realização prática e a efetividade do DHAA e demais direitos humanos no país frente aos inúmeros e complexos desafios e obstáculos existentes para a efetivação dos mesmos.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, no dia 15 de setembro de 2006, representa um grande avanço para a exigibilidade do DHAA.

Segundo a legislação internacional de direitos humanos, os indivíduos são titulares de direitos e os Estados, portadores de obrigações.

Nos termos do PIDESC, os Estados Partes têm as seguintes obrigações: adotar medidas, na extensão máxima dos recursos disponíveis, para realizar progressivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada; adotar medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estar livre da fome; não discriminação; e cooperação internacional.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU utiliza os seguintes níveis de obrigações do Estado: obrigação de respeitar; obrigação de proteger; obrigação de promover e obrigação de prover.

Embora apenas os Estados tenham obrigações em relação aos direitos humanos, regulamentadas através de instrumentos legais no âmbito internacional, todos os membros da sociedade (indivíduos, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil, bem como o setor privado) têm responsabilidades no que se refere à realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

O DHAA, como todos os direitos humanos, tem múltiplas dimensões, que precisam ser claramente definidas. Em cada uma das diferentes dimensões do DHAA, os titulares de direitos são diferentes, bem como são múltiplos os portadores de obrigações e responsabilidades.

Violações aos direitos humanos ocorrem sempre que um direito não é respeitado, protegido, promovido ou realizado. Ações ou omissões podem representar uma violação aos direitos humanos.

## **MÓDULO II** referências bibliográficas

(1) DHnet: <http://www.dhnet.org.br/direitos/index.html>

(2) *Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada* in Valente, F.L.S, *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002. p. 40-43.

(3) Trindade, A.A. C. *A proteção Internacional dos Direitos humanos e o Brasil (1948-1997)*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição 2000. p:19.

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

(5) *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, Nova York, 1948.  
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>

(6) *As Diretrizes Voluntárias* podem ser encontradas no site da ABRANDH:  
<http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>

(7) Para mais informações sobre a Proposta de Emenda à Constituição 64/2007 ver site: <http://www.planalto.gov.br/Consea/exec/noticias.cfm?cod=16868>

(8) ONU. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. ONU, Nova York, 1966.  
[http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist\\_glob\\_trat/texto/texto\\_2.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html)

(9) Para conhecer os países que ratificaram o PIDESC, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>

(10) *Declaração e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação*, em especial o objetivo 7.4: [http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto\\_3.html](http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/FAO/texto/texto_3.html)

(11) Para conhecer mais sobre o Projeto Relatores [http://www.dhescbrasil.org.br/\\_plataforma/index.php](http://www.dhescbrasil.org.br/_plataforma/index.php)

- (12) Para conhecer a cartilha sobre as *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*.  
<http://www.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf>
- (13) *A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher* em:  
<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>
- (14) *A Convenção sobre os Direitos da Criança* pode ser encontrada em:  
[http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_crianca.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_crianca.php)
- (15) *Decreto 591/92 de 6 de julho de 1992* [http://notes.ufsc.br/aplic/edulei.nsf/viewLegislacao\\_PorTipo/04CEA3C1086F620203256CD7004449DC?OpenDocument](http://notes.ufsc.br/aplic/edulei.nsf/viewLegislacao_PorTipo/04CEA3C1086F620203256CD7004449DC?OpenDocument)
- (16) Para mais informações sobre a *Proposta de Emenda à Constituição 64/2007*. <http://www.planalto.gov.br/Consea/exec/noticias.cfm?cod=16868>
- (17) *Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003*.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683compilado.htm)
- (18) *Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8069.htm>
- (19) *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006.  
<http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>
- (20) *Portaria 710, de 10 de junho de 1999*.  
[http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710\\_99.pdf](http://www.anvisa.gov.br/legis/portarias/710_99.pdf)
- (21) *A Política Nacional de Alimentação e Nutrição* <http://nutricao.saude.gov.br/documentos/pnan.pdf>
- (22) ZIEGLER, JEAN. *Le Droit à l'alimentation*. Mille et une Nuits. 2003. pg.126.
- (23) O *Decreto 6.272/2007* dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.html)
- (24) O *Decreto 6.273/2007* cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6273.htm)
- (25) Valente, F.L.S. *A evolução da promoção da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Texto elaborado como parte do Relatório Periódico de Monitoramento sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, especialmente os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 2006.





*Exigibilidade*

**MÓDULO III**

## Índice MÓDULO III

<b>aula 1</b>	Introdução
<b>aula 2</b>	Como cobrar a realização dos Direitos Humanos: os diferentes tipos de mecanismos de exigibilidade de direitos
<b>aula 3</b>	Cobrança de direitos em âmbito internacional
<b>aula 4</b>	Um exemplo prático: como os diferentes tipos de mecanismos de exigibilidade interagem e podem ser utilizados em casos de violação do DHAA e demais direitos humanos
<b>aula 5</b>	Fortalecimento d exigibilidade
<b>aula 6</b>	Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Entender e definir o conceito de exigibilidade.
- ✓ Entender como os direitos humanos podem ser exigidos perante os Poderes Públicos Poder Executivo, perante o Legislativo e o Poder Judiciário.
- ✓ Entender que os direitos humanos podem ser exigidos em nível internacional.
- ✓ Entender os passos necessários para a construção e o fortalecimento da exigibilidade de direitos.

*Este módulo utiliza parte do conteúdo do curso de formação a distância “Introdução ao Direito Humano à Alimentação Adequada” elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).*

## Introdução

Nos módulos anteriores, procurou-se demonstrar que cabe ao Estado a obrigação de garantir **o respeito, a proteção, a promoção e o provimento** dos direitos humanos de todos os habitantes de seu território, por meio da atuação efetiva dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e de seus agentes. Também se demonstrou que há responsabilidades de diferentes atores sociais, inclusive dos indivíduos ou da sociedade civil, na realização desses direitos.

Os obstáculos e desafios para a realização do DHAA e demais direitos humanos no Brasil são inúmeros e bastante complexos. Eles pressupõem mudanças na legislação, na regulamentação e operacionalização de leis e normas existentes, nos processos, nas formas de planejar e executar ações, programas e políticas e, mais do que tudo, na cultura institucional que rege as ações e atribuições do Estado e de seus servidores nas suas relações com os titulares de direitos.

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

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

Assim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o fortalecimento da capacidade de exigir a realização de direitos humanos requer uma verdadeira revolução cultural dentro da sociedade e da estrutura administrativa do Estado. Nesse processo, uma série de estratégias precisa ser considerada.

A adoção e a apropriação da linguagem e da abordagem dos direitos humanos nas práticas cotidianas de todos nós, cidadãos, servidores e gestores públicos, membros de diferentes conselhos e representantes da sociedade civil pode ser destacada como instrumento fundamental para a realização desses direitos. Esses somente podem ser efetivados quando se coloca em prática o princípio de que a cada direito humano corresponde obrigações do Estado e responsabilidades dos diferentes atores sociais para a sua realização.

**Além disso, a realização efetiva dos direitos humanos inclui o direito dos titulares de exigir o cumprimento dos mesmos.**

Para o exercício de exigir a realização de direitos humanos deve-se considerar:

1. A necessidade do apoderamento dos titulares de direitos e, particularmente, dos grupos sociais mais marginalizados, sobre os instrumentos disponíveis para exigir a realização de direitos. Para isso, é fundamental que saibam quais são esses direitos e como podem exigí-los;
2. A necessidade de criação, fortalecimento e implementação efetiva de rotinas e instrumentos públicos para a cobrança de direitos, em primeiro lugar no âmbito administrativo, começando com o nível local e municipal. Esses instrumentos e rotinas devem ser de acesso público, amplamente divulgados, facilmente utilizáveis e estar localizados o mais próximo possível das comunidades.
3. A importância de garantir o fortalecimento das instituições existentes para a defesa dos direitos humanos, além da necessidade de pressionar para a criação de novos instrumentos e instituições de defesa e exigibilidade dos DH, também em todos os níveis. Essas instituições devem funcionar de acordo com os Princípios de Paris.
4. A necessidade de capacitação dos gestores e servidores públicos acerca das obrigações que lhes cabem enquanto agentes do Estado frente à realização dos direitos humanos.
5. A relevância da responsabilidade dos demais atores sociais para a realização desses direitos.
6. A necessidade de avançar na utilização de meios judiciais para a realização dos DHESC, criando-se uma cultura jurídica favorável aos Direitos Humanos Econômicos e Sociais, inclusive com fundamento em experiências de outros países.

Direitos humanos são direitos que podem e devem ser exigidos dos Estados, de diversas formas e em diversas esferas.

Se os cidadãos, os agentes públicos e a sociedade civil estiverem adequadamente informados sobre seus direitos e obrigações, e souberem aonde ir e o que fazer quando sentir que seus direitos estão sendo violados, mais fácil será cobrar a responsabilidade do Estado e seus agentes públicos por seus atos e omissões. Por outro lado, se os mecanismos - instituições e instrumentos - para a garantia desses direitos forem acessíveis e amplamente divulgados, mais a população se sentirá apoderada, legitimada e segura para buscar a realização dos mesmos.

Assim, a realização efetiva dos direitos humanos pressupõe, para os titulares de direitos, o direito de exigir o cumprimento dos acordos, tratados e demais normas relativas a estes direitos. Para tanto, **o Estado tem a obrigação de criar e disponibilizar de maneira acessível os mecanismos - instrumentos e instituições - necessários para que todos os habitantes do seu território possam efetivamente reclamar o seu DHAA (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, artigo 2º parágrafo 2º).**

Tais mecanismos devem estar disponíveis em todas as instâncias e esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de reclamar seus direitos em nível local e/ou nacional. Para tanto existe a necessidade de criação, implementação e fortalecimento de instrumentos e instituições de exigibilidade em âmbito federal, estadual e municipal.

O Estado tem a obrigação de criar e manter o funcionamento independente de instituições e instrumentos de recepção e investigação de denúncias, com a autonomia necessária em relação ao governo, para propor reparações para violações comprovadas de direitos humanos, conforme determinam os Princípios de Paris<sup>1</sup>.

Entre as instituições atualmente disponíveis no Brasil, com maior ou menor autonomia e independência, podemos listar o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas.

Além das instituições e dos instrumentos de cobrança de direitos mantidos pelo poder público, existem também iniciativas da sociedade civil que exercem uma forte pressão sobre o Estado no sentido da cobrança da realização dos direitos humanos. Entre elas podemos citar as organizações não governamentais (ONGs), entidades populares e sindicais e movimentos sociais que promovem a realização de diferentes direitos humanos, reconhecidos hoje como defensores de direitos humanos. No Brasil, na área de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), destaca-se o Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil (1), que instituiu Relatorias Nacionais para atuar nas áreas dos Direitos Humanos à Moradia e Terra Urbana; Meio Ambiente; Saúde; Alimentação Adequada e Terra Rural; Educação e Trabalho.

Essas instituições e seus instrumentos de exigibilidade de direitos serão estudados no Módulo IV.

Na prática, o exercício de utilização de qualquer um destes instrumentos, e a proposição de criação de novos que se façam necessários para exigir direitos, é o que denominamos de **exigibilidade**. Diante das questões explicadas acima percebemos que a exigibilidade é, portanto, um processo que possibilita a participação ativa de toda a sociedade em busca da garantia de seus direitos.

---

1. Princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos.

Resolução 1992154 de 3.3.92 da Comissão de Direitos Humanos da ONU

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

- a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos direitos humanos;
  - b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação;
  - c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais, e assegurar sua implementação;
  - d) assistir na formulação de programas para o ensino e a pesquisa em direitos humanos, e participar de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais;
  - e) dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e de órgãos da imprensa.
- Quanto à composição destas instituições é fundamental garantir que as mesmas:
- a) Primem por uma representação pluralista e independente;
  - b) Sejam mantidas com recursos adequados para manter pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do Governo e a não estar sujeita a controle financeiro, o que poderia afetar sua independência;
  - c) Os seus membros tenham mandato estável, sem o que não pode haver independência.
-

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

A palavra exigibilidade vem do termo espanhol *exigibilidad*. Esta expressão vem sendo utilizada por diferentes organizações de direitos humanos da América Latina e do Brasil.

Na realidade, não se pode falar em direitos humanos sem falar em exigibilidade: “A exigibilidade (...) é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer significação prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação”(2).

Na prática a exigibilidade ainda é, freqüentemente, associada à idéia de judiciabilidade (alguns usam também o termo justiciabilidade), isto é, a possibilidade de exigir direitos perante o Poder Judiciário. A maioria das pessoas ainda pensa em “recursos judiciais” quando discute a possibilidade de exigir direitos. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos junto a Tribunais de Justiça. A promoção da Justiça, em seu sentido mais amplo, não se constitui em obrigação apenas do Poder Judiciário. Pelo contrário, é obrigação do Estado como um todo, notadamente do Poder Executivo, que tem contato direto com as pessoas por meio da prestação de serviços públicos garantidores de direitos e da elaboração e implementação de políticas e programas públicos.

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

É importante ressaltar, mais uma vez, que os direitos humanos podem ser exigidos em nível nacional - perante os Poderes Judiciário e Legislativo e perante as três esferas do Poder Executivo (federal, estadual e municipal) - e também em nível internacional.

### ■ Base legal da exigibilidade

De modo geral, a **exigibilidade dos direitos humanos** tem como **base legal as Declarações e Tratados Internacionais de Direitos Humanos** negociados entre todos os povos do mundo e ratificados por inúmeros Estados. Além disso, dependendo da realidade de cada país, a exigibilidade pode também estar fundamentada **em normas previstas na Constituição Federal, em leis e em regras administrativas**.

Sobre os princípios e base legal da exigibilidade, veja também a Declaração de Quito sobre a exigibilidade e a realização dos DESC (3).

Não se esqueça: Cada Estado, ao firmar os tratados internacionais de direitos humanos, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e do Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP), reconhece a sua obrigação de elaborar leis, políticas públicas e realizar ações, de qualquer natureza, que promovam a equidade e reduzam,

progressivamente, as desigualdades, tanto em âmbito nacional como internacional. Além disso, se compromete a não tomar qualquer medida que seja uma ameaça ou violação aos direitos humanos e de garantir mecanismos de proteção e cobrança desses direitos.

No entanto, vale também destacar que todas as pessoas são titulares de direitos, uma vez que os direitos humanos são universais e inerentes a todos, independentemente de políticas específicas ou de governos. Isto significa que mesmo os países que não ratificaram os tratados de direitos humanos têm a obrigação política e moral de garantir os direitos humanos de seus habitantes assim como os instrumentos e instâncias para a sua exigibilidade.

No Brasil a exigibilidade do DHAA tem como base legal a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (4), que define em seu artigo 2º parágrafo 2º a obrigação do poder público de garantir os mecanismos para a exigibilidade deste direito humano fundamental. Além disso, a exigibilidade está também fundamentada na Constituição Federal de 1988 e em várias leis vigentes no Estado brasileiro, que definem a obrigação do Estado de proteger e promover o DHAA, inclusive a lei que reinstalou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em 2003, e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil são também uma base legal para a cobrança do DHAA.

## MÓDULO III

### aula 2

## Como cobrar a realização dos Direitos Humanos: os diferentes tipos de mecanismos de exigibilidade de direitos

### Mecanismos de Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada

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

No nível internacional, os direitos podem ser exigidos por meio de mecanismos de exigibilidade de direitos humanos. O dever de realizar direitos humanos e de criar/manter recursos para a exigibilidade de direitos é, principalmente, dos Estados.

No nível nacional, os direitos podem ser exigidos de forma mais eficaz quando estão previstos na legislação nacional. Além disso, é fundamental que o Estado adote medidas que reforcem a exigibilidade do DHAA e demais direitos humanos, como mostraremos neste módulo.

### Cobrança de direitos em nível nacional

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

Para garantir a realização de direitos é fundamental que os titulares tenham o poder de denunciar quando os mesmos estão sendo violados, pois ainda que a existência desses direitos esteja prevista em normas, a constatação de sua realização ou violação possui um forte teor subjetivo, ou seja, é fundamental que os indivíduos ou grupos possam denunciar essas violações.

Em nível nacional, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de exigir a realização de seus direitos e reclamar sobre a existência de violações ao DHAA por meio de mecanismos de exigibilidade:

- 1. Administrativos**
- 2. Políticos**
- 3. Quase judiciais**
- 4. Judiciais**

Vamos ver alguns exemplos...

### *Exigibilidade administrativa*

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir, junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA (postos de saúde, escolas, postos de previdência social, sedes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), postos do Ministério do Trabalho, etc.), a promoção desse direito, bem como a prevenção, correção ou reparação das ameaças ou violações ao mesmo.

Para a efetivação da exigibilidade administrativa é fundamental que os programas e as políticas públicas tenham previstas rotinas e procedimentos acessíveis e de conhecimento público, explicitando:

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

Alguns órgãos públicos têm procedimentos próprios para analisar recursos administrativos. Veja alguns exemplos.

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

Outro exemplo de exigibilidade administrativa: A alimentação escolar de qualidade é um direito humano assegurado na Constituição Federal de 1988 e no Pacto Internacional de Direitos



Econômicos, Sociais e Culturais. Assim, dentre as diferentes dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar, todo aluno tem, por exemplo, o Direito Humano à Alimentação Adequada durante seu período na escola, durante todos os dias letivos. Caso haja violação a esta dimensão do Direito Humano à Alimentação Escolar, o estudante, seu pai ou responsável, ou um defensor de direitos, por exemplo, pode apresentar uma denúncia de violação na própria escola, que tem a obrigação de recebê-la, investigá-la e resolver o problema ou reparar a violação, se for da esfera de sua competência.

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

### **Exigibilidade política**

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

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

Considerando o exemplo apresentado acima sobre a alimentação escolar, caso a escola não resolvesse o problema, ou simultaneamente, os titulares de direito poderiam apresentar denúncia ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE), ao próprio CONSEA e à Secretaria Municipal de Educação. Estes seriam exemplos de exigibilidade política.

### **Como exigir direitos junto ao Legislativo:**

Junto ao Poder Legislativo e aos seus membros é possível exigir que sejam elaboradas as leis necessárias para a realização dos direitos humanos e que deixem de criar leis que possam ser obstáculos para a realização dos mesmos. Também compete, por força constitucional ao Poder Legislativo, o acompanhamento de programas e ações executados pelo Poder Executivo, bem como a sua fiscalização orçamentária.

Portanto, sempre que necessário, é possível exigir que o Legislativo faça uso desta competência para averiguar possíveis irregularidades ou violação de direitos por parte da Administração Pública Federal para preveni-los, corrigi-los ou repará-los. A Constituição Federal prevê os casos em que o Poder Legislativo Federal pode realizar esse controle e as constituições estaduais também podem prever alguns casos para o Poder Legislativo estadual, desde que não ultrapassem as hipóteses que estão estabelecidas na Constituição Federal.

Os instrumentos e mecanismos disponíveis pelo Legislativo que podem ser usados para exigibilidade de direitos serão abordados no Módulo IV.

Veja outros exemplos de exigibilidade política

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

Vale destacar que nos três poderes e nas diversas esferas da administração pública, geralmente existem ouvidorias ou corregedorias para que sejam feitas denúncias contra os agentes da própria instituição. É fundamental fazer uso desses mecanismos e exigir uma atuação eficaz das mesmas para a garantia dos direitos humanos.

É importante lembrar que junto ao Poder Executivo, o Direito Humano à Alimentação Adequada e demais direitos humanos podem ser exigidos:

- Administrativamente: junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA; ou
- Politicamente: junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas.

### *Exigibilidade quase judicial*

A exigibilidade quase-judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a garantia de direitos. No Brasil, é o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, antes de exigir direitos perante o Poder Judiciário, podem usar instrumentos quase-judiciais, para averiguar violações de direitos e para fazer com que os agentes públicos adequem suas ações às normas que prevêm direitos humanos. Exemplos desses instrumentos de exigibilidade quase judiciais são o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e o inquérito civil.

O inquérito civil consiste na instauração de um procedimento de investigação de denúncias sobre

violações de direitos. Esses inquéritos podem levar à emissão de recomendações ao poder público ou à elaboração de TACs - Termo de Ajustamento de Conduta, quando necessário. O inquérito civil é um procedimento administrativo e, por essa razão, extrajudicial e pré-processual, que visa à reunião de provas ou outros elementos que possam fundamentar a atuação do Ministério Público, para, por exemplo, promover ações perante o Poder Judiciário.

O propósito do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é fazer com que as autoridades públicas firmem documento onde se comprometam em ajustar sua conduta aos preceitos legais, dentro de um período estipulado.

Para elaboração e firmamento do TAC, geralmente é necessário que sejam dados alguns passos:

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

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

Exigibilidade quase judicial, portanto, é exercida através do uso de instrumentos não judiciais, mas que, em última instância, podem embasar a proposição de ação judicial. É importante, ressaltar, porém, que o uso do TAC e a instituição de inquérito civil nem sempre provocam a abertura de uma ação perante o Poder Judiciário, pois, esse poder só será acionado se através do inquérito forem apuradas violações de direitos ou se os TACs forem descumpridos.

### **Exigibilidade Judicial**

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

No Brasil, a cobrança de direitos junto ao Judiciário, pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais como a ação civil pública, as ações populares, etc.

Como explicado no Módulo II apesar de a Constituição Federal não explicitar textualmente o direito à alimentação no rol dos direitos sociais previstos em seu artigo 6º, esse direito encontra-se implícito nos princípios e em vários dispositivos constitucionais. Por exemplo, direito a um salário mínimo, reforma agrária, assistência social, educação, alimentação escolar, não discriminação e o direito à vida.

Além disso, como já afirmado, o Brasil incorporou os mais importantes tratados de direitos humanos, que prevêm todos esses direitos.

É importante também enfatizar que há exemplos de exigibilidade perante o Poder Judiciário que se dão através de ações políticas e não através de ações ou instrumentos judiciais. No estado de Pernambuco, por exemplo, os movimentos de luta pela terra e entidades da sociedade civil que apoiavam esses movimentos, como a FIAN Brasil e a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural enviaram cartas aos membros do Judiciário e realizaram reuniões e audiências públicas com a participação de juízes. Essa pressão política fez com que o juiz responsável pelo caso deixasse de tomar decisões a favor do despejo dos sem terra.

Caso o Poder Judiciário não resolva situações de violações de direitos humanos, é possível recorrer aos Sistemas Internacionais de Proteção de Direitos Humanos.

#### Exemplo: Ação Civil Pública que exige a realização do DHAA

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

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

Diante do quadro de violação dos direitos humanos, decorrente da condição sócio-econômica da população e do não acesso às políticas públicas sociais, e com base nos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado Brasileiro, na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente, a Ação visa fazer com que o Município de Maceió use todos os meios necessários para a elaboração e implementação imediata de políticas públicas que efetivem os direitos violados pela sua omissão. Para tanto, a Ação requer que o Município apresente propostas de políticas públicas a serem implementadas com abrangência suficiente e apresentando soluções de curto, médio e longo prazo para a referida população, além de requerer que sejam incluídas no projeto de lei orçamentária de 2008 as verbas necessárias para implementação das políticas públicas.

Ainda em 2007 o Poder Judiciário julgou procedente a Ação Civil Pública, em decisão pioneira no Brasil em relação à justiciabilidade do DHAA e outros Direitos Humanos

Econômicos e Sociais. Com esta decisão o Município de Maceió deverá formar uma comissão multidisciplinar de profissionais para realizar um perfil sócio-econômico das crianças e adolescentes da comunidade da Orla Lagunar; garantir condições adequadas para o funcionamento do Conselho Tutelar da Região; apresentar um cronograma de curto prazo de ampliação da rede de proteção à criança e ao adolescente, com a abertura de abrigos para crianças e adolescentes em situação de risco; garantir creche em horário integral e educação infantil, em quantidade suficiente a atender à população de 0 a 6 anos da referida comunidade bem como assegurar as matrículas de todas as crianças e adolescentes em idade escolar no ensino fundamental.

Esta Ação Civil Pública e a sentença do Poder Judiciário criam um precedente de grande relevância para a cobrança dos direitos humanos de comunidades em situação de vulnerabilidade.

## MÓDULO III aula 3

### Cobrança de direitos em nível internacional

Nos casos em que não haja reparação em nível nacional, ou que a mesma demore a ser prestada, ou haja risco de vida para vítimas de violação é possível exigir a realização de direitos humanos através de mecanismos internacionais de exigibilidade.

No Plano Global de Proteção dos Direitos Humanos das Nações Unidas, existem **órgãos de exigibilidade dos direitos humanos**<sup>2</sup>, que são previstos por tratados internacionais.

No sistema global, além do sistema de denúncias individuais, há também o sistema de investigações e o de relatórios.

#### Sistemas de denúncias individuais

Em caso de violações de Direitos Civis e Políticos é possível apresentar uma petição individual para o Comitê de Direitos Humanos da ONU, que é competente, no âmbito do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, para receber e examinar comunicações de indivíduos que alegam ser vítimas de violação, por um Estado Parte do Protocolo Facultativo, de quaisquer dos direitos preconizados no Pacto, desde que determinados requisitos sejam atendidos.

Em relação aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no dia 10 de dezembro de 2008 a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, por unanimidade, o Protocolo Facultativo do Pacto

2. Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê sobre os Direitos da Criança; Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Comitê contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A aprovação deste Protocolo confere ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU competência para examinar reclamações individuais relacionadas a violações aos direitos previstos no PIDESC. O Protocolo Facultativo do PIDESC foi aberto para assinatura por parte dos Estados em março de 2009.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas e o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, podem considerar denúncias individuais sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, nos seguintes termos:

### **Comitê de Direitos Humanos**

O Comitê de Direitos Humanos da ONU é competente, no âmbito do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, para receber e examinar comunicações de indivíduos que alegam ser vítimas de violação, por um Estado Parte do Protocolo Facultativo, de quaisquer dos direitos preconizados no Pacto, desde que determinados requisitos sejam atendidos.

O Comitê de Direitos Humanos pode considerar o Direito Humano à Alimentação Adequada com base em uma interpretação abrangente do direito à vida, ou na cláusula de não discriminação garantida pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

### **Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**

Em conformidade com o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher está encarregado de examinar reclamações de indivíduos ou grupos sobre violações dos direitos garantidos pela Convenção, desde que determinados requisitos sejam atendidos.

O Protocolo contempla dois procedimentos:

- 1) Primeiro, um procedimento de comunicação que permite às mulheres, individualmente ou em grupo, submeter ao Comitê alegações de violações de direitos protegidos pela Convenção.
- 2) Segundo, o Protocolo também cria um procedimento de investigação que permite ao Comitê investigar situações de violações graves ou sistemáticas aos direitos da mulher.

Além disso, um caso de violação ao Direito Humano à Alimentação Adequada pode ser submetido ao Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, com base nas disposições sobre proteção especial a mulheres grávidas, ou no que se refere ao acesso à terra e a serviços para mulheres rurais.

### **■ Sistema de apresentação de relatórios e investigações**

Ao **ratificar os tratados internacionais de direitos humanos** os Estados assumem a obrigação de **enviar relatórios periódicos** para os Comitês e de sujeitar-se a uma eventual investigação sobre a situação dos direitos humanos em seu território. Uma forma de participação e de intervenção de entidades de direitos humanos no Sistema das Nações Unidas é o encaminhamento de relatórios próprios aos respectivos Comitês, para que sejam analisados juntamente com os relatórios enviados pelos Estados.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, enquanto organismo que tem a função de monitorar a implementação dos direitos previstos no PIDESC, está encarregado apenas de examinar relatórios periódicos elaborados pelos Estados Partes do Pacto, no que se refere a como os direitos estão sendo implementados em nível nacional.

Os Relatórios dos Estados Partes são analisados pelo Comitê na presença desses Estados. O Comitê faz as suas considerações aos relatórios dos Estados Parte emitindo “observações finais”, que constituem a decisão do Comitê sobre a implementação do PIDESC em um determinado Estado Parte.

Embora as observações finais do Comitê não tenham status legalmente vinculante, para os Estados Parte ignorar ou não agir em relação às considerações do Comitê significa uma demonstração de má-fé na implementação de suas obrigações relacionadas ao Pacto.

Veja as observações do Comitê relativas aos Relatórios do Brasil sobre cumprimento do PIDESC.

### **Relatores Especiais das Nações Unidas**

O sistema global prevê também a existência de especialistas em direitos humanos denominados Relatores Especiais que têm o mandato de investigar situações específicas e propor soluções para violações de Direitos Humanos. No ano 2000, a Comissão de Direitos Humanos da ONU designou um **Relator Especial para o Direito à Alimentação**. Jean Ziegler foi o primeiro Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação. Ziegler foi nomeado Relator em 2000 e exerceu seu mandato até 2008, quando o belga Olivier De Schutter assumiu a Relatoria.

**Nos planos regionais também existem sistemas de proteção dos Direitos Humanos.** No nível regional, a Comissão Africana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tratam do Direito Humano à Alimentação Adequada:

### **Comissão Africana de Direitos Humanos**

A Comissão Africana de Direitos Humanos, recentemente, analisou um caso de violação ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

No caso “SERAC vs. Nigéria” (também chamado de caso “Ogoni”), a Comissão decidiu que, ao participar da destruição das fontes de alimentos do povo Ogoni e abster-se de protegê-lo das atividades nocivas das empresas de petróleo que operavam no Delta do Níger, o Governo nigeriano havia violado todos os 4 níveis de obrigações mínimas relacionadas ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Embora o Direito Humano à Alimentação Adequada não seja garantido como tal pela Carta Africana, a Comissão o considerou irreversivelmente ligado à dignidade dos seres humanos e, portanto, essencial para a fruição de outros direitos tais como o direito à vida, o direito à saúde, à educação e ao trabalho.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos

No Continente Americano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948, reconhece o “direito de todas as pessoas à preservação da saúde e ao bem-estar, por meio de... medidas sociais relativas à alimentação...” (artigo XI).

No recente caso “comunidades indígenas Maya do Distrito de Toledo vs. Belize”, referente a concessões para extração de madeira e petróleo em terras tradicionalmente ocupadas e utilizadas pelo povo Maya em Belize, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aludiu ao caso “Ogoni” da Comissão Africana de Direitos Humanos e reconheceu os aspectos alimentares e socioeconômicos relacionados ao direito à propriedade garantido pela Declaração Americana.

A Comissão observou que o dano ambiental causado pela extração de madeira havia debilitado as fontes de alimentos dos Maya e ameaçava contaminar solos e águas, enfatizando que o desenvolvimento de atividades deveria ser acompanhado de medidas apropriadas e eficazes para assegurar que essas atividades não fossem praticadas sem o devido respeito aos direitos fundamentais das pessoas que pudessem ser negativamente afetadas inclusive comunidades indígenas e o meio ambiente do qual essas pessoas dependem para o seu bem estar físico, cultural e espiritual.

A Comissão considerou, ainda, que o fato de o Estado não haver consultado o povo Maya em relação às concessões em questão no Distrito de Toledo e os efeitos ambientais negativos decorrentes dessas concessões, constituem violações de vários outros direitos no âmbito da lei internacional de direitos humanos, inclusive o direito à vida e o direito à preservação da saúde e do bem estar garantidos pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.

## **MÓDULO III** aula 4

### **Um exemplo prático: como os diferentes tipos de mecanismos de exigibilidade interagem e podem ser utilizados em casos de violação do DHAA e demais direitos humanos**

Pense nesta situação: uma comunidade urbana marginalizada enfrenta, cotidianamente, violações aos seus direitos humanos. A comunidade possui cerca de 300 famílias que, em sua vasta maioria, vivem em estado de insegurança alimentar e nutricional, ou seja, passam fome ou convivem, de forma rotineira, com o medo da fome. As casas (barracos) em que vivem são feitas com lonas, plásticos, madeira, papelão, etc. Na maior parte das casas não há banheiros, água encanada ou luz.

O acesso a serviços públicos de saúde e educação também é deficiente. O posto de saúde mais próximo apresenta condições de atendimento precárias, os poucos remédios que são distribuídos terminam na primeira quinzena do mês. Quanto ao serviço público de educação, as vagas nas escolas próximas à comunidade são insuficientes e a alimentação escolar não é de qualidade, além de não ser constante durante todo o ano letivo.

A maioria das famílias vive de renda gerada por “bicos”, trabalhos esporádicos e sem vínculo formal de emprego, fato que prejudica a acessibilidade econômica aos alimentos e a outros direitos fundamentais. Apesar do quadro de pobreza, a grande maioria das famílias não é titular de políticas de transferência de renda.



O quadro de violação dos direitos humanos desta comunidade reflete-se nas condições de vida às quais estão submetidos os seus moradores e moradoras, sendo este decorrente do não cumprimento das obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e direitos correlatos, por parte do Estado. Isto é resultado de políticas públicas que levaram ao êxodo rural, seja pelo desrespeito ou não proteção do direito de acesso à terra para produção de alimentos, seja pela não promoção de políticas públicas que facilitem a realização destes direitos, seja pelo não provimento do DHAA para populações incapazes de se alimentar adequadamente por razões alheias à sua vontade.

Neste exemplo, de que forma os direitos desta comunidade podem ser exigidos? Quais instrumentos de exigibilidade podem ser usados?

Para a exigibilidade de direitos desta comunidade e de comunidades em situações similares, vários caminhos seriam possíveis. No entanto, na perspectiva dos direitos humanos, independentemente do caminho escolhido para a cobrança de direitos, é sempre importante garantir o envolvimento e a participação ativa e informada, durante todo o processo de exigibilidade, dos titulares de direito, ou seja, da comunidade. O processo de exigibilidade deve ser sempre desenvolvido segundo os princípios de direitos humanos: participação, transparência, não discriminação, etc.

A busca pela realização efetiva dos direitos desta comunidade deveria ser desenvolvida na perspectiva do seu apoderamento, que pode ser definido como o processo pelo qual a população se apodera, se apropria de seus direitos, se sentindo e agindo como sujeitos destes direitos, apoderando-se também dos mecanismos institucionais para a implementação dos mesmos. Muito mais do que apropriação de conhecimentos técnicos sobre direitos, o processo de apoderamento implica em uma apropriação política por parte dos sujeitos de direito, ou seja, é fundamental entender o contexto político que gera violações de direitos (ausência do Estado, correlação de forças desfavoráveis, posição da sociedade civil, entre outros) e buscar caminhos eficazes para superar essa situação. No Módulo V vamos explicar com detalhes a importância do processo de apoderamento dos titulares de direitos para o fortalecimento da exigibilidade.

Quando a comunidade está apoderada de seus direitos é mais fácil reconhecer uma ação ou omissão como violação de direitos humanos. Um quadro como o descrito acima passa a ser visto não mais como uma falta moral, mas como uma violação de deveres jurídicos, passível de punição.

A partir desses princípios, ou seja, com a incorporação da abordagem de direitos humanos para fortalecer a sua luta a comunidade, com apoio de parceiros, poderia:

- 1) Documentar esse quadro de violações de direitos, isto é, realizar relatórios, recolher dados e informações que identifiquem as ações arbitrárias e omissões a que estão expostas. Isso facilita a visibilidade do quadro de violações de direitos e o seu direcionamento a órgãos de proteção dos mesmos, além de ser um importante instrumento para constrangimento dos órgãos públicos;
- 2) Realizar um planejamento estratégico e participativo para exigir direitos: a comunidade poderia definir também quais seriam as suas demandas e prioridades. É a realidade de cada local que deve determinar os caminhos e direitos que devem ser priorizados e exigidos. Depois de definidas as metas prioritárias a comunidade deveria definir para cada meta, estratégias de exigibilidade, formas de monitoramento, indicação de responsáveis, identificação de possíveis parceiros para

as ações de exigibilidade e prazos para a realização das demandas. No Módulo V apresentaremos como este trabalho de exigibilidade de direitos pode ser realizado com a participação ativa e informada de comunidades em situação de vulnerabilidade.

Ao mesmo tempo a exigibilidade de direitos desta comunidade certamente iria depender de uma série de fatores, dentre eles:

- O seu grau de mobilização;
- A existência de apoio de parceiros para a cobrança de seus direitos e quais são esses parceiros (entidades da sociedade civil, movimentos sociais, universidades, conselhos, Ministério Público, Defensoria Pública).

### **Como os direitos desta comunidade poderiam ser exigidos?**

Suponhamos que a comunidade selecionasse como uma de suas prioridades a questão das violações ao seu Direito Humano à Saúde, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos. De que forma este direito poderia ser exigido? Que instituições e instrumentos poderiam ser acionados/usados para exigir direitos?

#### *Cobrança de direitos perante instituições administrativas - exigibilidade administrativa*

1) Em relação às violações ao Direito Humano à Saúde, por exemplo, as lideranças comunitárias poderiam apresentar denúncias diretamente ao posto de saúde mais próximo, formalizando reclamações sobre a falta de remédios e a precária condição de atendimento da unidade de saúde (exigibilidade administrativa). O posto de saúde teria a obrigação de receber esta denúncia, investigá-la e solucionar o problema. Caso a reparação das denúncias apresentadas não fosse da esfera de sua competência, a unidade de saúde deveria, no mínimo, receber e encaminhar a denúncia ao órgão competente pela sua superação.

2) Caminhos semelhantes poderiam ser adotados em relação às demais demandas da comunidade relacionadas, por exemplo, a denúncias de violação ao seu Direito Humano à Moradia, Educação, Trabalho, etc. Assim, em relação às demais violações aos seus direitos humanos, a comunidade poderia apresentar queixas com base nas violações documentadas para os serviços públicos locais relevantes - posto de saúde, escola, posto do INCRA, etc.

#### *Cobrança de direitos perante instituições e membros do Poder Público com capacidade de escolha sobre as diferentes formas de agir e realizar direitos - exigibilidade política*

1) Ao mesmo tempo, ou caso não houvesse resposta a essa denúncia sobre violações ao Direito Humano à Saúde ou a mesma demorasse a ser resolvida diretamente pelo posto de saúde, a comunidade poderia também apresentar denúncias junto à Secretaria Municipal de Saúde (ou por meio do Conselho Municipal de Saúde), cobrando a investigação e resolução dos problemas relacionados ao posto de saúde, inclusive a falta de medicamentos (exigibilidade política).

2) Em relação às demais violações aos seus direitos humanos, a comunidade poderia apresentar denúncias para os Conselhos de Educação, Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), Conselhos Estaduais ou Municipais de Direitos Humanos, etc.

*Cobrança de direitos por meio da utilização de Instrumentos de Defesa de Direitos Humanos - exigibilidade quase-judicial.* Caso não tenha havido respostas das instâncias anteriores, ou simultaneamente, dependendo da gravidade, a comunidade poderia apresentar denúncias de violações aos seus direitos humanos ao Ministério Público ou Defensoria Pública. Como uma das possíveis ações, o Ministério Público poderia, por exemplo, instaurar procedimentos quase-judiciais de investigação sobre as denúncias. Esses instrumentos quase-judiciais poderiam levar à emissão de recomendações ao poder público.

*Cobrança de direitos perante o Poder Judiciário - exigibilidade judicial*

Estas denúncias poderiam também ser apresentadas pela comunidade com o apoio do Ministério Público ao Poder Judiciário por meio, por exemplo, de Ações Cíveis Públicas que poderiam ser interpostas pelo Ministério Público ou por organizações não-governamentais defensoras de direitos humanos (exigibilidade judicial).

*Cobrança de direitos perante órgãos internacionais de proteção de direitos humanos - exigibilidade em nível internacional*

Caso não houvesse resposta às ações tomadas ou a mesma demorasse a ser prestada, ou houvesse risco imediato de vida, a comunidade poderia, com o apoio de diferentes parceiros, recorrer à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Relatores Especiais da ONU ou ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

As demandas da comunidade poderiam ser apresentadas aos órgãos públicos através de reuniões e audiências públicas ou por meio de instrumentos que permitissem o encaminhamento, aos poderes públicos e ao Ministério Público, de demandas concretas sobre as irregularidades ou arbitrariedades que estivessem colocando em risco ou violando direitos, para que assim fossem tomadas as medidas cabíveis. Estes instrumentos, como por exemplo, o direito de petição, serão explicados no Módulo IV.

Após a descrição destes diferentes passos para a cobrança da realização de direitos humanos, é importante também mencionar as dificuldades enfrentadas pelos servidores públicos em cumprir as suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover direitos humanos, seja por falta de informação sobre as obrigações, seja por falta de condições financeiras e/ou de pessoal ou por falta de clara delegação por parte de seus superiores. Em alguns casos estas dificuldades estão relacionadas até mesmo a decisões políticas contrárias. Em uma visão crítica, caso as denúncias de violação fossem entregues a um posto de saúde, por exemplo, na prática o chefe do posto dificilmente olharia o problema com a seguinte visão: “O que está errado aqui? O que eu posso fazer aqui e agora para melhorar esta situação?”. Em geral os agentes públicos acabam responsabilizando as instâncias superiores e nada acontece. No Módulo VI apresentaremos algumas propostas e passos fundamentais para a superação destes obstáculos e para a construção de competências em DHAA.

## Fortalecimento da exigibilidade

Para o fortalecimento da exigibilidade administrativa, política, quase judicial e judicial:

1. As pessoas precisam saber que têm direitos.
2. Os portadores de obrigação precisam conhecer e cumprir suas obrigações.
3. É necessário estabelecer rotinas e instrumentos públicos de exigibilidade, de conhecimento de todos, de fácil acesso e o mais próximo possível das comunidades.

### Os três passos essenciais para o fortalecimento da exigibilidade

Três passos são fundamentais para a construção e fortalecimento da exigibilidade de direitos humanos. São eles:

#### *1. As pessoas precisam saber que têm direito*

Para que a realização do DHAA e demais direitos humanos seja realmente efetiva é fundamental garantir que os seus titulares tenham acesso a informações acerca dos seus direitos, sobre os mecanismos de exigibilidade disponíveis e que se apoderem desses instrumentos para cobrá-los. Também existe a necessidade de fortalecer e capacitar os movimentos sociais, Conselhos, Ministério Público, Ouvidorias para que eles sirvam de multiplicadores no processo de divulgação da existência de direitos humanos e para que possam apoiar os grupos excluídos em ações de exigibilidade de direitos e superação de violações.

No Módulo V será abordada, com maior detalhe, a importância do apoderamento no processo de exigibilidade dos direitos humanos.

#### *2. Os portadores de obrigação precisam conhecer e cumprir suas obrigações*

No Brasil, a responsabilização pela violação de direitos é certamente um enorme desafio. A falta de termos de referência com definição de obrigações claras e bem definidas em relação à realização dos direitos humanos, os casos de corrupção no Legislativo, Executivo e Judiciário e o clima de impunidade são ainda uma forte realidade que certamente constitui-se em um grande obstáculo para a realização do DHAA e demais direitos humanos. É importante destacar que esses obstáculos dificultam o processo de apoderamento, pois, se não há “crença” nos instrumentos do Estado resta comprometido o processo de exigibilidade de direitos especialmente nas esferas administrativas, judiciais e quase judiciais. Iremos tratar mais dessa questão nos Módulos V e VI.

A identificação dos portadores de obrigações para o cumprimento dos direitos humanos (no Poder Legislativo, Judiciário e Executivo e nas diferentes esferas de governo) torna-se necessária, bem como determinar claramente as suas obrigações e avaliar o desempenho dos atores responsáveis por sua realização. O que se observa, na prática, é que a grande maioria dos agentes públicos brasileiros desconhece suas obrigações enquanto agentes do Estado e desconhece os direitos humanos como verdadeiros direitos que podem ser exigidos, seja de forma administrativa, política,

quase judicial ou judicial.

Como os Estados são os maiores responsáveis pela realização dos direitos humanos, acabam por ser também os maiores violadores desses direitos. Portanto, grande ênfase e investimentos concretos devem ser aplicados para a responsabilização - administrativa, civil e penal - dos agentes públicos, cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas. Arranjos e instrumentos legais e administrativos que visem a assegurar a responsabilização de autoridades competentes devem ser implementadas pelos Estados.

No Módulo VI será explicada com maior detalhamento a importância da formação/capacitação e construção de competências continuadas no que se refere ao DHAA.

***3. Necessidade de estabelecer de rotinas e instrumentos públicos, que devem ser divulgados amplamente, que sejam de fácil acesso e estejam sempre o mais próximo possível das comunidades.***

Além do apoderamento dos titulares de direito e da construção de competência continuada dos portadores de obrigações, é também obrigação do Estado brasileiro criar instrumentos e rotinas que venham a permitir a apresentação de denúncias por pessoas ou grupos que se sintam violados em seus direitos e/ou que não se sintam adequadamente contemplados por programas e políticas públicas. Essa obrigação, prevista nos instrumentos internacionais de direitos humanos, é reforçada através do parágrafo 2º, art. 2º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN.

Realizar direitos humanos vai além de reconhecê-los no discurso, ou mesmo no texto de leis e políticas. Fazê-lo implica que o Estado, por meio de ações concretas, cumpra suas obrigações legais, promovendo a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas sob a perspectiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

O monitoramento da realização dos DHESC, em âmbito local, estadual e nacional, **exige a elaboração de planos de trabalho detalhados, incluindo a especificação dos recursos a serem alocados, bem como de metas, indicadores, marcos, objetivos e prazos relacionados à realização das dimensões específicas do DHAA.** A existência desses planos de trabalho com previsão de instrumentos de recursos em caso de violações se constituiria em uma ferramenta valiosa para a garantia efetiva da exigibilidade administrativa e, portanto, para a realização dos direitos humanos.

- Os instrumentos de exigibilidade, quando apoderados pelos titulares de direitos e bem utilizados, podem ser potentes instrumentos para a superação dos quadros de violações do DHAA de indivíduos, comunidades e grupos sociais afetados pela alimentação inadequada e também pela fome e pela pobreza. Eles podem ser instrumentos de fortalecimento das ações de reivindicação, mobilização e luta da população e contribuem para que a sociedade e os conselhos de controle social monitorem as responsabilidades e as obrigações dos agentes públicos em diferentes instâncias e níveis (Judiciário, Executivo, Legislativo, em âmbito local, estadual e federal), responsabilizando-os quando identificadas ações e/ou omissões que resultem em violações de direitos.

## Um exemplo de construção de rotinas e procedimentos de exigibilidade:

Em 2005, a ABRANDH desenvolveu um trabalho com técnicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no sentido da construção de instrumentos de exigibilidade no âmbito do programa que incorporassem a promoção do DHAA de forma efetiva em todas as fases de operacionalização.

O trabalho teve as seguintes etapas:

- Análise de toda a legislação que regulamenta a implementação do programa, desde as provisões constitucionais até as normas de operacionalização do programa, incluindo também uma avaliação do marco legal internacional de DH, em especial do DHAA.
- Identificação das instituições e gestores públicos responsáveis pelas obrigações relativas à garantia destas diferentes dimensões do DHAA (Direitos, Obrigações e Responsabilidades no âmbito do PNAE).
- Análise do processo de operacionalização do PNAE, com a identificação das diferentes dimensões do DHAA da criança na idade escolar, levando ao estabelecimento de 15 dimensões deste direito (15 dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar).
- Estabelecimento de rotinas e procedimentos de recepção, análise e resposta a denúncias apresentadas por escolares, pais ou outras pessoas que identificam possíveis violações a alguma das dimensões do DHAA (Rotinas e procedimentos de recepção, análise e resposta a denúncias).

Veja, a partir do exemplo abaixo, como o uso deste procedimento de exigibilidade, caso implantado, poderia colaborar para a superação das violações e melhoria do funcionamento do programa:

Em uma escola no interior do Estado do Maranhão, os pais de João, estudante da 2ª série primária, têm conhecimento que os alimentos da escola de seu filho estão sendo preparados sem proteção contra insetos e roedores. Ratos foram vistos pelas crianças e também por alguns pais inclusive no local de preparação das refeições.

Tendo conhecimento das 15 dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar, através de um cartaz fixado no mural da escola, os pais de João sabem que, pelo menos uma das dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar das crianças da escola está sendo violada: *“Que os alimentos sejam armazenados e preparados em lugares apropriados, em condições adequadas de higiene, protegidos contra insetos, roedores e outros contaminantes, preservando a qualidade dos alimentos”*.

Os pais de João também sabem, pela informação contida no cartaz, e por informações obtidas em cartilha sobre o programa, que eles podem:

- 1) apresentar reclamação junto à secretaria da escola, que deveria encaminhar uma solução para o problema dentro de prazo razoável;
- 2) caso a direção da escola não resolva o problema, a família pode apresentar queixa ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e à Secretaria Municipal de Educação; e
- 3) finalmente, caso não haja resposta nem do CAE nem da Secretaria de Educação, uma reclamação pode ser encaminhada ao Ministério Público Estadual e ao FNDE.

A perspectiva é que estes três instrumentos de exigibilidade do DHAA no âmbito do PNAE sejam implementados em 2010, através de linguagem simples e acessível aos titulares de direito, incluindo crianças. A implementação deste material demonstrará um profundo comprometimento do PNAE em relação à promoção e provimento do DHAA no âmbito do programa.

Com a implementação desses instrumentos de exigibilidade, somado às outras ações já em curso pelo programa, o PNAE será o primeiro programa público no Brasil que irá incluir, de fato e de forma efetiva, a exigibilidade, contemplando a perspectiva de direitos humanos, em suas rotinas e procedimentos.

Vale destacar também que o resultado desse trabalho foi incorporado nas recomendações ao PNAE elaboradas pela Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA, quando da análise do PNAE sob a perspectiva do DHAA. O trabalho realizado pela Comissão Permanente de DHAA do CONSEA será explicado no Módulo IV, bem como o trabalho das demais instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos direitos humanos.

Vale também ressaltar que a metodologia para validação destes instrumentos deverá ser elaborada pelo FNDE/PNAE com o apoio da Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA. Uma possibilidade, ainda a ser confirmada pela coordenação do programa, é que seja realizado 01 piloto em cada região brasileira para validação do material, a fim de contemplar a diversidade e as especificidades das diferentes regiões brasileiras.

Além disso, a Comissão Permanente de DHAA do CONSEA vem reforçando junto ao PNAE que a implementação desses instrumentos deverá ser realizada em conjunto com ações na ponta para a garantia da sua efetividade, incluindo ações de formação dos agentes públicos responsáveis pela implementação do programa bem como estratégias para que os titulares de direitos possam se apropriar desses instrumentos de exigibilidade.

O ideal é que todos os programas e políticas públicas relacionados à SAN e ao DHAA cheguem a um grau de detalhamento semelhante, ou seja, que haja elaboração de rotinas e procedimentos de implementação e exigibilidade do DHAA. O objetivo desse tipo de análise é criar instrumentos acessíveis de exigibilidade para que as ações e serviços providos pelos programas e políticas passem a ser de fato entendidos como direitos humanos passíveis de serem exigidos.

## Resumo

Os obstáculos e desafios para a realização do DHAA e demais direitos humanos no Brasil são inúmeros e bastante complexos. Eles pressupõem mudança na legislação, na regulamentação e operacionalização de leis e normas existentes, nos processos, nas formas de planejar e executar ações, programas e políticas e, mais do que tudo, na cultura institucional que regem as ações e atribuições do Estado e de seus servidores nas suas relações com os titulares de direitos.

A construção de uma sociedade mais justa e igualitária e o fortalecimento da capacidade de exigir e cobrar a realização de direitos humanos requer uma verdadeira revolução cultural dentro da sociedade e da estrutura administrativa do Estado.

Se os cidadãos, os agentes públicos e a sociedade civil estiverem adequadamente informados sobre seus direitos e obrigações, e souberem aonde ir e o que fazer quando sentir que seus direitos estão sendo violados, mais fácil será cobrar a responsabilidade do Estado e do serviço público por seus atos e omissões. Por outro lado, se os mecanismos para a garantia desses direitos forem acessíveis e amplamente divulgados, mais a população se sentirá apoderada, legitimada e segura para buscar a realização dos mesmos.

Existem diversos instrumentos para a exigibilidade de direitos. Na prática, o exercício de utilização de qualquer um destes instrumentos, e a proposição de criação de novos que se façam necessários para exigir direitos, é o que denominamos de exigibilidade.

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

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

Na prática a exigibilidade ainda é, freqüentemente, associada à idéia de judiciabilidade (ou justiciabilidade), isto é, a possibilidade de exigir direitos perante o Poder Judiciário. A maioria das pessoas ainda pensa em “recursos judiciais” quando discute a possibilidade de exigir direitos. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos junto a Tribunais de Justiça. A promoção da Justiça, em seu sentido mais amplo, não se constitui em obrigação apenas do Poder Judiciário. Pelo contrário, é obrigação do Estado como um todo, notadamente do Poder Executivo, que tem contato direto com as pessoas por meio da prestação de serviços públicos garantidores de direitos e da elaboração e implementação de políticas e programas públicos.

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



Em nível nacional, os titulares de direitos devem ter a possibilidade de exigir a realização de seus direitos e reclamar sobre a existência de violações ao DHAA por meio de instrumentos de exigibilidade:

- **Administrativos:** A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir, junto aos organismos públicos, diretamente responsáveis pela garantia do DHAA (postos de saúde, INCRA, escola, etc.), a promoção desse direito, bem como a prevenção, correção ou reparação das ameaças ou violações ao mesmo.
- **Políticos:** A exigibilidade política é a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos direitos humanos.
- **Quase judiciais:** A exigibilidade quase judicial é exercida através do uso de instrumentos não judiciais, mas que, em última instância, podem embasar a proposição de ação judicial.
- **Judiciais:** A exigibilidade judicial é a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos junto ao Poder Judiciário.

Nos casos em que não haja reparação em nível nacional, ou que a mesma demore a ser prestada, ou haja risco de vida para vítimas de violação é possível exigir a realização de direitos humanos através de mecanismos internacionais de exigibilidade.

Para o fortalecimento da exigibilidade administrativa, política, quase judicial e judicial:

- As pessoas precisam saber que têm direitos.
- Os portadores de obrigação precisam conhecer e cumprir suas obrigações.
- É necessário que sejam estabelecidas rotinas e instrumentos públicos de exigibilidade, de conhecimento de todos, de fácil acesso e o mais próximo possível das comunidades.

## MÓDULO III referências bibliográficas


(1) Para maiores informações sobre a Plataforma DHESCA e sobre o Projeto Relatores visite o site: <http://www.dhescbrasil.org.br>

(2) Benvenuto, Jayme. Trecho do Artigo O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade apresentado na oficina sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, dentro das atividades do Fórum Social Mundial em 2001, revisado e ampliado para publicação. A oficina sobre DHESC, realizada em Porto Alegre, em 2001, foi uma promoção da ICCO (Holanda), CEDAR INTERNATIONAL (Holanda) e Movimento Nacional de Direitos Humanos (Brasil). <http://www2.ibam.org.br/municipiodh/biblioteca%2FArtigos/Jayme.pdf>

(3) Declaração de Quito sobre a exigibilidade e a realização dos DESC: <http://www.abrandh.org.br/downloads/quitodesc.pdf>

(4) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>





*Instituições e  
instrumentos de defesa  
e exigibilidade dos  
direitos humanos*

**MÓDULO IV**

## Índice MÓDULO IV

<b>aula 1</b>	Introdução
	<b>Conselhos</b>
<b>aula 2</b>	Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos Humanos
<b>aula 3</b>	Conselhos de Políticas Públicas
<b>aula 4</b>	Conselhos de Direitos Humanos
	<b>Entidades e instrumentos da sociedade civil</b>
<b>aula 5</b>	Projetos Relatores Nacionais em DhESCA e a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural
<b>aula 6</b>	Organizações e redes da sociedade civil
<b>aula 7</b>	Instituições e instrumentos públicos
<b>aula 8</b>	Ausência e/ou ineficácia dos mecanismos de exigibilidade administrativos, quase judiciais e judiciais
<b>aula 9</b>	Resumo
<b>anexo</b>	Para fazer contato com o Ministério Público

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Entender e descrever o trabalho realizado por diferentes instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos direitos humanos.
- ✓ Conhecer os avanços decorrentes do estabelecimento de parcerias como importante ferramenta para a criação e/ou utilização dos instrumentos de exigibilidade de direitos já disponíveis.
- ✓ Conhecer os desafios relacionados à eficácia dos mecanismos de exigibilidade já existentes.

## Introdução

*A melhoria do nível de exigibilidade pressupõe uma mudança nos processos, nas formas de fazer as coisas e, mais que tudo, na cultura institucional do Estado e de seus servidores e na própria cultura da população em geral. Se tanto o público como os servidores públicos estiverem adequadamente informados sobre seus direitos e obrigações e a população souber aonde ir e o que fazer quando sentir que seus direitos estão sendo violados, mais fácil será cobrar a responsabilidade do Estado e do serviço público por seus atos e omissões. A população em geral se sentirá apoderada e legitimada a fazer isso. É fundamental, ainda, que o poder público esteja efetivamente comprometido com a realização dos direitos humanos.*

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

Isso se deu em razão, principalmente, das conjunturas políticas internacional e nacional claramente favoráveis ao aprofundamento do debate sobre o combate à fome e a operacionalização do DHAA.

**Conjuntura política internacional:** No âmbito internacional podemos destacar a aprovação das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, pelos países membros da FAO, em 2004, e o lançamento de diversas iniciativas internacionais pela redução da pobreza e da fome.

**Conjuntura política nacional:** No Brasil, a priorização do combate à fome pelo Governo federal, associada à instituição do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil<sup>1</sup> e à forte mobilização social junto ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (1) levaram, no ano de 2006, a aprovação da já mencionada LOSAN, que reafirma as obrigações do Estado Brasileiro de respeitar, promover, proteger e prover o DHAA e de instituir os mecanismos públicos de exigibilidade deste direito.

Nesse período, foram estabelecidas parcerias entre diferentes atores, tais como o Ministério Público, a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural, diferentes Conselhos e Comissões que contribuíram para este processo de criação e fortalecimento de instituições relativas ao DHAA. Essas parcerias também foram muito importantes para a criação e utilização dos instrumentos de exigibilidade já disponíveis.

---

1. O Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil instituiu em 2002 Relatorias Nacionais para atuar nas áreas dos Direitos Humanos à Moradia e Terra Urbana; Meio Ambiente; Saúde; Educação; Trabalho e Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Para conhecer mais sobre o Projeto Relatores ver site: [http://www.dhescbrasil.org.br/\\_plataforma/index.php](http://www.dhescbrasil.org.br/_plataforma/index.php)

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

Neste módulo serão apresentados os instrumentos e instituições públicas de defesa e exigibilidade de direitos, bem como aqueles desenvolvidos pela sociedade civil e por diferentes Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos. Serão, ainda, realizadas algumas ponderações sobre questões relativas à eficácia desses instrumentos e instituições.

## **MÓDULO IV** aula 2

### **Conselhos de Políticas Públicas e Conselhos de Direitos Humanos**

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

Os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos, de forma geral, são espaços onde, de acordo com a previsão normativa, se dá essa participação para co-gestão e controle de atos e políticas públicas. Os diferentes conselhos existentes atualmente no Brasil têm representantes de governo, em seus diferentes níveis, organizações da sociedade civil, servidores da área específica, titulares dos serviços, ações ou programas públicos. A proporcionalidade entre cada um desses setores é variável a depender do conselho que se está analisando.

Alguns conselhos têm como principal função propor e avaliar políticas públicas. Com essa atribuição existem conselhos que têm como objeto determinadas políticas ou mesmo determinados programas, como o Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Nacional de Saúde, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Nacional de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar, entre outros.

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

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

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

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

Os Conselhos de Direitos Humanos tendo em vista seu mandato e a natureza do trabalho exercido, devem ter como parâmetro de organização e forma de trabalho as diretrizes estabelecidas pelos Princípios de Paris. Segundo esses Princípios, que já foram apresentados no Módulo III, os Conselhos de Direitos Humanos precisam ter uma representação pluralista e independente - composta pela sociedade civil, parlamento e universidades, estando o governo somente na condição de observador, sem direito a voto - e precisam atuar de maneira imparcial, documentando e investigando violações, identificando responsáveis, propondo, encaminhando e monitorando reparações para violações comprovadas de direitos humanos. Essa independência em relação ao governo deve estar expressa inclusive em sua autonomia financeira, política e administrativa.

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

No entanto, vale ressaltar que, na prática, os atuais Conselhos de Direitos Humanos no Brasil ainda não atuam em consonância com os Princípios de Paris e alguns ainda estão compostos e atuando dentro dos moldes dos Conselhos de Políticas Públicas - conselhos paritários, com função de assessoria ao Poder Executivo, com garantia de direito a voto dos representantes governamentais. A demanda de adequação do funcionamento dos Conselhos de Direitos Humanos aos Princípios de Paris tem sido reivindicada pela sociedade civil e é fundamental para fortalecer a exigibilidade dos direitos humanos.

É importante destacar que a forma de atuação e eficácia desses conselhos depende de muitos fatores, como, por exemplo: a participação ativa da sociedade civil e o compromisso e a capacidade de implementação das decisões destes conselhos por parte dos representantes dos órgãos públicos. Assim, em alguns estados alguns Conselhos de Direitos Humanos terão uma atuação mais contundente do que em outros.

É imprescindível que a sociedade civil participe de forma ativa, informada e autônoma de todos os Conselhos existentes, porque é a participação livre e ativa da sociedade que pode garantir que esses sejam espaços efetivos para o controle social sobre o poder público e, assim, para promoção e exigibilidade dos direitos humanos. A participação ativa da sociedade civil é um fator crucial para que os conselhos funcionem de forma eficaz.

## Conselhos de Políticas Públicas

### Conselhos Nacional e Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

Reinstituído no dia 30 de janeiro de 2003, o CONSEA Nacional<sup>2</sup> foi estabelecido com o objetivo de se tornar um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para ações na área de SAN e na promoção do DHAA, tendo na presidência um representante da sociedade civil. O Conselho tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o DHAA seja garantido para todos. A reinstituição do CONSEA pode ser descrita como uma das principais medidas para a concretização de estratégias para alcançar o objetivo anunciado de acabar com a fome no país.

Durante os últimos três anos, foram estabelecidos CONSEAs em todas as unidades da federação e em vários municípios com composição e atribuições semelhantes às do nacional.

Algumas das atividades mais importantes desenvolvidas pelos CONSEAs, no que se refere à promoção da realização do DHAA, a partir de 2003, foram:

1. Realização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), precedida de Conferências Estaduais, em março de 2004, em Olinda. Nessa Conferência, reafirmou-se a promoção do DHAA como um dos eixos fundamentais da estratégia brasileira para a Segurança Alimentar e Nutricional. Também foram aprovadas as seguintes diretrizes: 1) a proposta de criação de mecanismos especiais de monitoramento da realização do DHAA no âmbito do CONSEA; 2) a proposta de instituição de um Sistema Nacional de SAN, intersetorial, incluindo a elaboração de uma lei nacional de SAN, tendo como objetivo central a promoção do DHAA; 3) o fortalecimento das atividades de capacitação em SAN e DHAA.
2. Realização da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em julho de 2007, em Fortaleza, cujos objetivos centrais foram a construção da Política Nacional e o Sistema de SAN.
3. Constituição da Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada, em setembro de 2004, no âmbito do CONSEA nacional.
4. Articulação da presidência do CONSEA com a Secretaria Especial de Direitos Humanos visando à constituição de uma Comissão de Monitoramento das Violações do DHAA, que foi instituída pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), em maio de 2005.
5. Elaboração e encaminhamento da proposta de Lei Orgânica de SAN (2) ao Presidente da República, que a enviou ao Congresso Nacional. Como mencionado anteriormente, essa lei foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República no dia 15 de setembro de 2006 sob o nº. 11.346.

---

2. “Em 1993, em sintonia com as demandas da sociedade civil, o governo federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a violência e definiu o seu enfrentamento como prioridade de governo. (...) O Governo Federal, em parceria com a Ação da Cidadania contra a Fome e pela Vida, criou em maio de 1993 o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)”. VALENTE. Flavio. O Direito à Alimentação. In: Extrema Pobreza no Brasil. Organizador. Jayme Benvenuto Lima Jr. Edições Loyola. São Paulo: 2002.p.73.

---



6. Elaboração de proposta de monitoramento da situação de SAN, a partir da perspectiva da promoção do DHAA, inclusive quanto aos recursos orçamentários.
7. Apoio a atividades de capacitação em DHAA em diferentes estados do país.
8. Em abril de 2008, no âmbito da Comissão Permanente para Regulamentação e Institucionalização do SISAN (CP 1), foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discutir a exigibilidade do DHAA com os seguintes objetivos: (i) prever instrumentos específicos para a cobrança de direitos no âmbito do SISAN e para a garantia do DHAA; (ii) buscar formas de articulação entre as instâncias de exigibilidade do DHAA, e (iii) propor mecanismos para incentivar estados e municípios a participarem do SISAN e a implementarem sistemas locais de SAN.

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

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

No sentido de implementar o seu mandato, a Comissão desenvolveu uma metodologia para análise de programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA (3), com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul (4) e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e exigibilidade.

Esta metodologia para análise dos programas sob a ótica do DHAA busca identificar:

1. **Quais são as dimensões** do direito em questão.
2. **Quem são os titulares de direito:** dentro de cada política e programa, deve ficar claro quem são os titulares do DHAA, para que os mesmos tenham condições de cobrar seus direitos.
3. **Quem são os portadores de obrigação:** definir claramente que agentes públicos são responsáveis pela realização de cada uma das dimensões do direito; que obrigações são de todos os servidores públicos, por exemplo, a obrigação de não discriminar, entre outras.
4. **Se os princípios** da equidade, da universalidade, da dignidade, da responsabilização, da participação ativa e informada dos titulares de direitos entre outros, são promovidos no âmbito da política pública.
5. **Se existem metas, indicadores e prazos** claramente definidos.
6. **Se a linguagem** para disseminação de informações sobre o programa **é uma linguagem simples e acessível** aos titulares de direitos, principalmente aos mais marginalizados.
7. Se o programa prevê a realização de cursos de **formação continuada em DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos**, para os gestores e demais atores responsáveis pelo programa no sentido de garantir que sua atuação seja baseada numa visão dos direitos humanos.
8. **Se existem instrumentos acessíveis de recurso no âmbito da política pública**, ou seja, instrumentos que permitam que os titulares de direito reclamem do poder público quando seus direitos previstos naquele programa ou política pública não estão sendo realizados, ou se há a necessidade de criá-los ou fortalecê-los.

9. ***Se existem mecanismos de recurso*** que permitam que os titulares de direito exerçam a exigibilidade do DHAA, e se os titulares de direito estão informados sobre os mesmos, tais como: acesso aos Conselhos de Política Pública, ouvidorias, ao Ministério Público, etc.

Com base nesta análise, a metodologia propõe a definição de protocolos, procedimentos e rotinas, para cada um dos programas e políticas públicas, que deixem bem claro todos os itens acima e estejam disponíveis para os titulares de direito e portadores de obrigações, a exemplo do trabalho desenvolvido no âmbito do PNAE (Módulo III, aula 5). Vale ressaltar, entretanto, que em alguns casos, talvez seja necessária a reformulação do marco legal dos programas e políticas para harmonizá-lo com as provisões da LOSAN e dos tratados internacionais de direitos humanos.

Entre 2005 e 2006 a Comissão analisou três programas governamentais: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE/FNDE), o Programa Bolsa Família (PBF/MDS) e a Estratégia Saúde da Família (ESF/MS). Após a aplicação da metodologia desenvolvida e a análise técnica, realizadas com o apoio da ABRANDH, a Comissão elaborou relatórios com recomendações específicas aos organismos governamentais responsáveis pelos programas.

O objetivo da análise dos programas e políticas públicas por parte da Comissão Permanente é servir como instrumento para a obtenção de informações sobre a realização destes programas sob a perspectiva da realização do DHAA no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.

É muito importante que Comissões semelhantes sejam instituídas no âmbito dos CONSEAs Estaduais, do Distrito Federal e Municipais com o objetivo de analisar se as políticas de SAN são planejadas, geridas e executadas pelos governos locais sob a ótica e princípios que regem o DHAA. Quando isso ocorrer, estará sendo criado um ambiente mais propositivo e possibilidades de mudanças concretas das políticas públicas, em todas as esferas de governo, na perspectiva da realização dos direitos humanos.

A seguir explicaremos com mais detalhes a importância da análise de programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA, como um importante instrumento de exigibilidade de direitos humanos.

### **■ A análise de programas e políticas públicas sob a ótica do DHAA enquanto instrumento de exigibilidade**

Ao firmar tratados internacionais de direitos humanos, os Estados se comprometem a desenvolver programas e políticas públicas que tenham como objetivo final a promoção dos direitos humanos, ou seja, de uma vida digna de qualidade para todos os habitantes do seu território.

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

- a. Titulares de direitos e portadores de obrigações.
- b. Estabelecimento de estratégias, metas e prazos para a realização das mesmas.
- c. Instrumentos e mecanismos de recurso acessíveis e de monitoramento da realização dos direitos.

- d. Instância responsável pelo recebimento e investigação de denúncias e reparação de violações confirmadas, e
- e. Possíveis sanções em caso de violações.

Entretanto, até o presente momento, nenhuma política pública no Brasil incorpora, de fato e de forma efetiva, dispositivos que garantam o cumprimento das obrigações de direitos humanos em sua elaboração, implementação e monitoramento. Os processos de exigibilidade administrativa ainda não incorporam a abordagem de direitos humanos, conforme previsto nos tratados e documentos internacionais. O primeiro exercício neste sentido é o trabalho que vem sendo realizado no âmbito do PNAE (Módulo III, aula 5). Conforme explicitado no Módulo III, com a perspectiva de implementação dos instrumentos para a cobrança de direitos no âmbito do programa, o PNAE será, no Brasil, o primeiro programa público que irá incluir a exigibilidade, de acordo com a perspectiva dos direitos humanos, em suas rotinas e procedimentos.

O Comentário Geral 12 (CG 12) (5) do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU apresenta recomendações específicas aos Estados sobre como operacionalizar o DHAA. Dentre as recomendações centrais, destaca-se a importância concedida à **necessidade de revisão das políticas públicas para a incorporação da realização do DHAA, além da revisão da legislação nacional com o mesmo objetivo.**

Dentre as recomendações centrais destaca-se também:

1. A adoção estabelecimento de uma estratégia nacional, de forma participativa, consolidada em políticas públicas integradas, voltada para a realização do DHAA e da Segurança Alimentar e Nutricional, com o claro estabelecimento de metas, prazos e recursos públicos a serem alocados à mesma.
2. A criação de instituições capazes de coordenar, avaliar e monitorar a implementação destas políticas, o cumprimento das metas, a execução do orçamento e a realização do DHAA.
3. A instituição e garantia de pleno funcionamento de instituições de direitos humanos, com ampla participação da sociedade civil que sejam independentes do governo e capazes de investigar denúncias de violações.

Na presente aula, trataremos especificamente da importância da análise de programas e políticas públicas sob a perspectiva do DHAA como uma forma de garantir a exigibilidade deste direito humano fundamental.

Vale ressaltar que os gestores responsáveis por programas e políticas públicas têm a obrigação, segundo os tratados e documentos internacionais de direitos humanos, de elaborar e revisar programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. Além disso, os Conselhos de Políticas Públicas devem também criar e fortalecer, no âmbito do conselho, instâncias que tenham como missão analisar políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos, a exemplo da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA. Por outro lado, entidades da sociedade civil têm a responsabilidade de exigir que todas as políticas e programas públicos relacionadas à SAN sejam explícita e efetivamente desenvolvidos enquanto realização de direitos humanos.

**A análise de um programa sob a perspectiva dos direitos humanos é uma análise que se difere das demais por trazer uma série de componentes e princípios que ainda não fazem parte da cultura brasileira,** já que ainda não temos, no país, uma cultura de direitos humanos,

de responsabilização, de entender a realização de políticas públicas como ações de promoção e provimento de direitos humanos. Em muitos casos as políticas públicas no país ainda são entendidas, pelos portadores de obrigações, como favor, privilégio ou caridade. Consequentemente, as mesmas passam a ser entendidas pelos titulares de direito da mesma forma. Além disso, os servidores públicos, em geral, não têm um termo de referência onde sejam explicitadas suas tarefas e obrigações.

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

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

Vale ressaltar que a realização do DHAA demanda a integração e articulação de políticas públicas. Políticas econômicas e de comércio internacionais são, em grande parte, responsáveis por violações do DHAA. Nenhum programa ou política pública isolados poderão promover o DHAA e a Segurança Alimentar e Nutricional da população brasileira enquanto todas as outras políticas violem estes direitos. O que se observa é que mudanças significativas nas políticas econômicas e sociais são necessárias para que se possa alcançar uma abordagem de fato baseada nos direitos humanos, que valorize o processo tanto quanto os resultados como proposto pelo Comentário Geral 12 e pelas Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada.

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

- **Políticas públicas** devem ser regidas pelos princípios da responsabilidade (ou obrigação de prestar contas)<sup>3</sup>, participação ativa e informada dos titulares de direito<sup>4</sup>, equidade e não discriminação<sup>5</sup>. Além disso, as políticas públicas devem ser elaboradas e implementadas:

---

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

4. A participação ativa e informada dos titulares de direito na formulação, execução e monitoramento dos programas (em todos os estágios do processo) deve ser vista como um elemento extremamente importante na medida que se reconhece, cada vez mais, que estratégias unila-terais impostas em uma das partes raramente funcionam, até mesmo em casos onde estas estratégias visam apenas garantir melhorias na qualidade de vida para esta parte. Existe sempre a necessidade de se levar em conta que os indivíduos devem ser os sujeitos ativos, e não meramente objetos, de estratégias que objetivem garantir seus direitos. Uma abordagem que integre direitos humanos deve garantir os passos necessários para a participação ativa e informada dos mais vulneráveis, através da criação de uma estrutura legal-institucional na qual eles possam participar efetivamente na formulação, implementação e monitoramento das políticas.

---

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

A implementação de mecanismos para monitoramento dos avanços na realização do DHAA é fundamental para a identificação de fatores e dificuldades que afetam o grau de implementação das obrigações, e para facilitar a adoção de legislação corretiva e medidas administrativas, inclusive medidas para a implementação das obrigações. Um monitoramento eficiente é essencial para transformar em realidade os direitos definidos em políticas e estratégias. Além disso, a necessidade de se identificar indicadores, metas e prazos está ligada à percepção de que, caso se verifique que o progresso na realização de políticas tem sido lento, ações corretivas possam ser tomadas e aqueles que têm obrigação de realizar as estratégias possam ser devidamente responsabilizados. A definição de indicadores, metas e prazos demonstra um compromisso do Estado no sentido de garantir a realização das metas.

A análise de programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos tem como objetivo garantir o apoderamento dos titulares de direito ao enfatizar a importância de sua participação ativa e informada, bem como garantir que instrumentos de recurso para cobrança destes direitos estejam disponíveis em casos de violações e que os portadores de obrigações entendam que têm obrigações e sejam devidamente responsabilizados por suas omissões ou ações violadoras de direitos. Além disso, vale ressaltar que a implementação de rotinas e procedimentos exige a capacitação dos agentes públicos encarregados pela implementação das políticas públicas, na medida em que elas se inserem, necessariamente, dentro de um novo paradigma que confronta, em grande parte, a ausência de uma cultura de direitos humanos.

Além disso, vale também ressaltar que cada política pública, mesmo que totalmente baseada em direitos humanos e com previsão de instrumentos de exigibilidade, deve também explicitar que é direito de todo habitante do território brasileiro recorrer a instituições nacionais de direitos humanos, tais como, Ministério Público, Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, Defensoria Pública, etc. quando sentir que seus direitos estão sendo violados.

---

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

---

**Não se esqueça:**

- Os gestores responsáveis por programas e políticas públicas têm a obrigação de elaborar, implementar, monitorar e revisar programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. Em alguns casos, talvez seja necessária a reformulação do marco legal dos programas e políticas para harmonizá-lo com as provisões dos tratados internacionais de direitos humanos e das leis nacionais e locais que versem sobre o DHAA.
- Conselhos de Políticas Públicas devem criar e fortalecer, no âmbito do conselho, instâncias que tenham como missão analisar políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos, a exemplo da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA
- As entidades da sociedade civil têm a responsabilidade de exigir que todas as políticas e programas públicos sejam explícita e efetivamente desenvolvidos enquanto ações de promoção e provimento de direitos humanos.

**MÓDULO IV** aula 4**Conselhos de Direitos Humanos****Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana**

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) (6), órgão colegiado instituído pela Lei nº 4319 de 16 de março de 1964, é hoje integrante da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) e tem por finalidade “a promoção e defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana em todo País, zelando pela aplicação das normas que os asseguram, apurando as ocorrências de graves violações a esses direitos e as subseqüentes providências para a sua coibição e reparação”, conforme dispõe o artigo 1º da referida lei.

O CDDPH deve realizar ações, inquéritos, investigações e estudos relacionados aos direitos da pessoa humana previstos nos instrumentos de direitos humanos. Em vários estados brasileiros existem conselhos estaduais de direitos humanos que têm objetivos institucionais semelhantes.

Atualmente, existe um projeto de lei que visa transformar o CDDPH no “Conselho Nacional de Direitos Humanos” (7).

É importante reiterar que esses conselhos de direitos humanos são instituições que têm a mesma natureza das Comissões Nacionais de Direitos Humanos que existem em determinados países. Por essa razão, é imperativo que esses conselhos atendam aos Princípios de Paris, como explicado anteriormente.

Em agosto de 2008 (8) foi constituída, no âmbito do CDDPH, uma Comissão Especial com o objetivo de “implementar providências conducentes ao reconhecimento do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana como Instituição Nacional Brasileira creditada junto ao Alto Comissariado de Direitos Humanos”. O reconhecimento do Conselho enquanto Instituição Nacional de Direitos Humanos implicará, entre outras coisas, no funcionamento do mesmo de acordo com os Princípios de Paris.

### Exemplos de Comissões Nacionais de Direitos Humanos

Em alguns países existem Comissões Nacionais de Direitos Humanos criadas para monitorar e promover a realização desses direitos. Há também instituições especializadas na proteção dos direitos de grupos específicos, tais como minorias étnicas e lingüísticas, populações indígenas, crianças, refugiados ou mulheres.

Veja o exemplo do trabalho da Comissão Nacional de Direitos Humanos da Índia:

Em 1997, a Comissão Nacional de Direitos Humanos da Índia examinou caso envolvendo mortes por inanição em razão da seca em um distrito no estado de Orissa, situado a Costa Leste da Índia, e recomendou que fossem adotadas medidas para a erradicação da fome.

Em 1998, a Comissão observou que as mortes por inanição, registradas em alguns bolsões de pobreza no país, eram invariavelmente consequência da omissão do governo e uma violação do direito de estar livre da fome.

A Comissão, com o auxílio de seu Relator Especial, vem monitorando a situação em Orissa há vários anos. Em 2003, a Comissão apresentou novas recomendações em várias áreas - como a necessidade de programas de seguridade social, programas de desenvolvimento rural e reforma agrária.

### **Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada<sup>6</sup>**

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

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

---

6. Ver Resolução n. 12 de 24.05.2005 da Secretaria Especial de Direitos Humanos que, com fulcro nos artigos 4º e 6º da Lei 4.319, de 16 de março de 1964, estabelece metodologia interinstitucional de trabalho para acompanhamento e apuração de denúncias relativas à violação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Ver documento no site [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)

A primeira tarefa enfrentada pela Comissão Especial, ainda em 2005, foi analisar o impacto da suspensão da transferência de recursos do PNAE para os estados e municípios<sup>7</sup>, prevista pelas normas do Programa no caso de não atendimento às exigências estabelecidas, quais sejam: não prestação de contas, não constituição ou inoperância dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e desvio de verbas orçamentárias destinadas ao Programa. A grave situação de insegurança alimentar e nutricional de comunidades tradicionais como quilombolas e povos indígenas vem também sendo objeto de análise da Comissão.

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

### **Experiências locais de monitoramento de violações**

No estado de Santa Catarina foi instituída, com o apoio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do estado, uma Câmara Interinstitucional, com ampla participação da sociedade civil, para receber, investigar e propor mecanismos de superação e reparação de violações do DHAA.

## **MÓDULO IV aula 5**

### **Projeto Relatores Nacionais em DHESCA e a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural**

Como mencionado anteriormente, apesar de alguns avanços, ainda existem muitos desafios a serem superados para que as instituições nacionais de direitos humanos tenham condições reais para receber e monitorar, de forma eficaz, denúncias de violações de direitos humanos, em especial dos DHESC, na medida em que até muito recentemente todos os organismos de monitoramento de violações se dedicavam exclusivamente à captação e investigação de violações dos direitos civis e políticos. Somente em 2002, os DHESC foram incorporados ao Programa Nacional de Direitos Humanos (9), e, apenas em 2006, a Secretaria Especial de Direitos Humanos passou a assumir a obrigação de monitorar a realização desses direitos.

---

7. Para discutir possíveis mecanismos que pudessem substituir a suspensão do repasse de recursos além do estabelecimento de medidas contra as irregularidades e contra a impunidade dos gestores públicos que tenham cometido irregularidades, a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA estabeleceu um Grupo de Trabalho sobre o PNAE. Dentre as propostas elaboradas, o Grupo de Trabalho propôs ao Ministério da Educação que, em conjunto com os demais órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, com o Ministério Público Federal, com os Ministérios Públicos Estaduais e os órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos no âmbito federal, estadual e municipal, a criação de mecanismos adequados à execução e fiscalização do PNAE, de forma a garantir o direito humano dos alunos da Educação Básica à alimentação escolar, na forma definida em lei. Essas instituições organizadas em forma de rede, atuariam segundo as suas competências administrativas e funcionais. A Lei 11.947 de 16 junho de 2009 contempla esta recomendação da Comissão Especial ao prever formas de não punir os alunos em caso de suspensão do repasse de recursos.

---



A criação em 2002 do Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), da Plataforma DHESCA Brasil, inspirada no exemplo dos Relatores Temáticos da ONU, veio como uma resposta da sociedade civil para preencher parcialmente essa lacuna. O mandato dos Relatores e Reladoras Nacionais inclui a coleta e apuração de denúncias de violações, inclusive por meio de missões de investigação, e a responsabilidade de identificar mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações, bem como tomar as medidas necessárias para emitir as recomendações às autoridades públicas, com base na investigação realizada. As missões de investigação são concluídas com a realização de uma audiência pública, em sua grande maioria convocadas e desenvolvidas em parceria com o Ministério Público.

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

Os Relatores Nacionais são selecionados entre pessoas que são referências nacionais dentro de seus movimentos por uma comissão tripartite, composta por representantes da sociedade civil, de organismos governamentais e de agências do Sistema das Nações Unidas (ONU), a partir de nomes indicados em consulta pública.

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

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

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

Sugestão de leitura sobre o Projeto: Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. Uma experiência de Exigibilidade dos DHESCA. Texto de Maria Elena Rodriguez. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais, Culturais e Ambientais. Rio de Janeiro, 2007.

### **A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural<sup>8</sup>**

A ação independente e autônoma da Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural é imprescindível no contexto das violações de DHAA. A Relatoria constitui-se em um instrumento importante para impulsionar a promoção e proteção do DHAA. O trabalho desenvolvido pela Relatoria, entre outras coisas:

---

8. Em 2009, como resultado de propostas de entidades da sociedade civil que apóiam o trabalho da Relatoria, o seu nome foi modificado para Relatoria Nacional do Direito Humano à Terra, ao Território e à Alimentação.

---

- **Promove o debate sobre a dimensão dos direitos humanos entre as entidades do movimento social que atuam com Segurança Alimentar e Nutricional.**
- **Promove o debate sobre os direitos humanos econômicos, sociais e culturais e sobre o DHAA dentro dos movimentos de direitos humanos que lidam apenas com direitos civis e políticos**, destacando a necessidade de pressão política para a efetiva incorporação dos Princípios de Paris ao mandato das instituições nacionais de direitos humanos.
- **Estabelece diálogo direto com agências governamentais** com o objetivo de incorporar a dimensão dos direitos humanos nas políticas e programas públicos.
- **Atrai a atenção pública para situações de violação** e para populações que até então viviam em situação de invisibilidade.
- **Facilita soluções negociadas em situações de conflito**, dentro de uma perspectiva dos direitos humanos, estimulando o Ministério Público Federal e Estadual a intensificar sua ação no campo da proteção dos direitos humanos. O reconhecimento do papel da Relatoria na mediação de conflitos em situações de violação tem levado diferentes organismos governamentais e Conselhos de Políticas Públicas a convidar a Relatoria para participar em esforços de busca de soluções e de facilitação de negociações políticas, o que contribuiu para resoluções pacíficas de conflitos em alguns casos.
- **Informa comunidades, movimentos sociais e ONGs** sobre a relevância da exigibilidade dos direitos humanos para as suas lutas.
- **Informa, de forma continuada, a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Alimentação sobre as violações mais graves no território nacional, buscando o apoio da mesma quando necessário.**

## Parcerias

As Relatorias Nacionais não gozam de poder efetivo para obrigar órgãos estatais a seguir suas recomendações, da mesma forma que a maioria dos instrumentos públicos de direitos humanos. No entanto, o apoio de organismos e dos instrumentos internacionais de direitos humanos - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento /Programa dos Voluntários das Nações Unidas (PNUD-UNV/ONU); Relatoria Especial para o Direito à Alimentação da ONU; Comitê DESC da ONU -, de órgãos federais - a exemplo da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos, e, principalmente, o apoio de redes da sociedade civil que congregam entidades, organizações e movimentos de todo o país, concede às Relatorias um poder de pressão política que impulsiona as ações de exigibilidade desenvolvidas pelos(as) Relatores(as).

O impacto positivo das Relatorias Nacionais deriva de uma combinação de fatores:

1. O forte movimento social que apóia cada uma das Relatorias.
2. Os Relatores são escolhidos entre pessoas que são referências nacionais dentro de seus movimentos.
3. O forte suporte e o reconhecimento público, recebido de setores relevantes do Ministério Público Federal e Estadual<sup>9</sup>.

---

9. Os Ministérios Públicos Estaduais e Federal tiveram seu mandato alterado e fortalecido pela Constituição Federal de 1988. Seu mandato inclui o monitoramento do cumprimento das leis e da constituição pelo setor público, em todos os poderes. Seu mandato também inclui a promoção e proteção dos direitos humanos. O Ministério Público é autônomo em relação a todos os poderes públicos, em especial, ao go-verno. É a única instituição brasileira que funciona de acordo com a independência e autonomia propostas pelos Princípios de Paris. O projeto Relatores Nacionais provocou e estimulou os Ministérios Públicos a assumir um papel mais proativo na promoção e proteção dos direitos humanos.

---

4. O apoio das Nações Unidas e o reconhecimento do seu trabalho por parte dos organismos internacionais de direitos humanos.
5. O suporte e a parceria com o respectivo Relator Especial das Nações Unidas, como uma extensão legítima de seu próprio mandato e uma parceria no monitoramento de violações do direito em questão.
6. A independência dos Relatores em relação ao governo e ao Estado.

A ação das Relatorias não pode resolver, definitivamente, os problemas das comunidades, mas contribui de forma efetiva para:

1. O aceleração de processos de negociação entre as vítimas de violações de direitos humanos, particulares agentes da violação e membros do Poder Público;
2. O fortalecimento da exigência de um tratamento digno, por parte dos agentes do Estado, às demandas dos movimentos;
3. O fortalecimento da continuidade de lutas dos movimentos e das comunidades visitadas, pois, em muitas ocasiões, as ações das Relatorias serviram para alertar o poder público sobre situações crônicas de violações que permaneceram “invisíveis” por anos;
4. O aceleração de processos locais de exigibilidade de direitos.

O Projeto Relatores exemplifica que ações em parceria, cuja articulação permite uma maior visibilidade de situações de violações de direitos humanos, podem fazer valer direitos que não seriam alcançados - ou pelo menos demorariam mais para que fossem exercidos -, se estivessem sendo pleiteados pelas comunidades ou pelos titulares de direito de maneira isolada.

## **MÓDULO IV** aula 6

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

Existem organizações (movimentos sociais, ONGs, associações, entre outros) e redes (conjunto dessas organizações) que trabalham com a promoção e exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada ou de outros direitos que são fundamentais para o DHAA, como terra, trabalho, geração de renda, entre outros temas que têm estreita relação com esse direito e com a SAN. Essas organizações desempenham papel fundamental para a construção da Política Nacional de SAN e para realização do DHAA.

É importante ressaltar que são instituições importantes para mobilização social e controle político dos atos públicos.

#### **Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional - FBSAN**

Criado em 1998, em consequência do processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) (10) é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à

Alimentação Adequada. Existem Fóruns Estaduais de SAN na maioria dos estados 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 CONSEAs 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 SAN e DHAA, quais sejam: reforma agrária, comércio internacional, produção de alimentos, métodos produtivos, abastecimento, controle de qualidade, economia solidária, geração de emprego e renda, hábitos e culturas alimentares, nutrição. Ao mesmo tempo, o FBSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global que atua nas áreas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Dentre os principais objetivos e ações do FBSAN, que vêm sendo implementados ao longo de sua trajetória, destacam-se:

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

### **Articulação Nacional de Agroecologia – ANA (11)**

A ANA é um espaço de convergência de movimentos, redes e organizações da sociedade civil envolvidas em experiências concretas de promoção da agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável nas diferentes regiões do Brasil.

Busca promover a agroecologia como alternativa para a sustentabilidade da produção familiar e como parte de um novo modelo de desenvolvimento ecológico e democrático para a sociedade brasileira.

A atuação da ANA está ancorada em dois objetivos principais: de um lado, favorecer a ampliação e a intensificação dos fluxos de informação e intercâmbio entre as experiências concretas e as dinâmicas coletivas de inovação agroecológica e de desenvolvimento local, integrando o esforço coletivo dos movimentos sociais e das redes locais e regionais.

De outro lado, fortalecer a capacidade do movimento agroecológico para sistematizar e refletir suas próprias experiências, de forma a extrair e socializar seus ensinamentos, bem como construir propostas de políticas públicas fomentadoras da expansão social e geográfica da agroecologia.

Faz parte dos objetivos da ANA o combate ao modelo de desenvolvimento ambientalmente predatório e socialmente excludente que tem predominado no Brasil nos últimos 50 anos, baseado na chamada “Revolução Verde”, e que no momento atual vem se expressando politicamente no “agronegócio”.

As organizações que participam da ANA desenvolvem ações concretas e buscam construir uma sociedade mais justa e democrática, com respeito à diversidade de realidades sócio-ambientais, com reconhecimento das formas tradicionais de conhecimento e de apropriação da terra e de outros recursos naturais. Lutam pelo resgate da dívida social no campo; pela democratização do acesso à terra, à água e aos recursos genéticos; pela equidade nas relações de gênero; pelo fortalecimento da produção familiar; pelo desenvolvimento local sustentável; pela geração e apropriação social do conhecimento agroecológico; pela participação ativa das populações na formulação e gestão das políticas públicas.

Maiores detalhes sobre propostas que norteiam a ANA podem ser lidas na Carta Política do I ENA - Encontro Nacional de Agroecologia.

A ANA está em construção e sua efetiva consolidação depende da existência de processos organizativos e dos processos de intensificação de experimentação e desenvolvimento local que permitam a participação de todos os interessados no avanço da agroecologia no Brasil.

### **Movimentos Sociais**

Os movimentos sociais do Brasil têm sido responsáveis por uma série de ações para exigir direitos. Os movimentos, sejam de luta pela terra, território, de povos indígenas, de mulheres, ou de outros segmentos, têm fortalecido a luta de comunidades inteiras que resistem às causas estruturais de violação ao DHAA.

Ao lutar contra essas causas estruturais os movimentos geram impactos importantes para a preservação da soberania, da cultura e da segurança alimentar e para garantia da dignidade e do DHAA.

É fundamental que esses movimentos não sejam criminalizados pela resistência que apresentam ao modelo de desenvolvimento que provoca pobreza e fome, e, acima de tudo, é fundamental que esses movimentos possam, com apoio do Estado, prosseguir na luta pela promoção de direitos.

Para conhecer alguns movimentos sociais do Brasil acesse aos sites:

[www.mst.org.br](http://www.mst.org.br)

[www.mpa.org.br](http://www.mpa.org.br)

[www.mabnacional.org.br](http://www.mabnacional.org.br)

[www.mmcbrazil.com.br](http://www.mmcbrazil.com.br)

### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

Que movimentos, redes ou fóruns existentes no seu estado/cidade discutem SAN e DHAA? Qual é a importância de fortalecer esses movimentos, redes e fóruns e de criá-los onde esses espaços não existem?

## Instituições e instrumentos públicos

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

### **Ministério Público (12).**

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

Em razão de suas atribuições, e dos instrumentos que dispõe, renomados juristas<sup>10</sup> afirmam que, atualmente, o Ministério Público é o órgão com maior estrutura e que apresenta as melhores condições para o controle da administração e para a garantia dos direitos humanos.

O Ministério Público abrange:

1. O **Ministério Público da União (MPU)**, que compreende:

- a) O Ministério Público Federal (MPF);
- b) O Ministério Público do Trabalho (MPT);
- c) O Ministério Público Militar (MPM);
- d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

2. Os **Ministérios Públicos dos Estados (MPE)**.

### *O que o MP faz?*

Entre outras coisas são funções do Ministério Público:

- a) Defesa da ordem jurídica, ou seja, o Ministério Público deve zelar pela observância e pelo cumprimento da lei pelos poderes públicos.

---

10. “Atualmente, uma instituição que desempenha importante papel é o Ministério Público (...) Embora outras entidades disponham de legítima atuação para propositura da ação civil pública, a independência do Ministério Público e os instrumentos que lhe foram outorgados pelo referido dispositivo constitucional (competência para realizar o inquérito civil, expedir notificações, requisitar informações e documentos, requisitar diligências investigatórias) fazem dele o órgão mais bem estruturado e mais apto para o controle da administração pública.” DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo, Atlas, 2005. p.637

---

- b) Defesa do patrimônio nacional, do patrimônio público e social, do patrimônio cultural, do meio ambiente, dos direitos e interesses da coletividade, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso. Os membros do Ministério Público são, portanto, defensores do povo.
- c) Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Existem órgãos e membros do Ministério Público com atuações específicas na defesa dos direitos fundamentais. No âmbito federal, por exemplo, temos a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que, em âmbito estadual, corresponde a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC). Por sua vez, os Ministérios Públicos Estaduais dispõem de curadorias, cujos responsáveis tratam de temas específicos como: meio ambiente, consumidor etc. A maioria dos Ministérios Públicos Estaduais nomeia curadores para os direitos dos cidadãos, que podem ser entendidos como direitos humanos.

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

Portanto, o Ministério Público é uma instituição de grande potencial para fortalecer a exigibilidade do DHAA junto ao poderes públicos.

### *Como o MP pode ser acionado?* (13)

Na grande maioria dos municípios, existe pelo menos um representante do Ministério Público, que poderá ser encontrado em sua sede própria ou no fórum da cidade.

Os membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal são chamados de Promotores de Justiça e os membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Trabalho, de Procuradores da República e de Procuradores do Trabalho. Em quase todas as cidades do país existem Promotores de Justiça. Já os Procuradores da República ficam, geralmente, nas capitais e também em algumas cidades dos estados, com atribuição de atender os demais municípios da mesma região.

Quando houver alguma violação de direitos ou um ato ilícito da administração pública ou de entidades privadas que atinja várias pessoas, qualquer indivíduo, mesmo sem a intermediação de advogado, pode se dirigir à sede do Ministério Público local e registrar uma reclamação (protocolar uma representação por escrito). Para que essa denúncia seja aceita é importante anexar o maior número de provas ou informações possíveis. Cabe ao Ministério Público adotar as medidas necessárias para o encaminhamento da denúncia. Para apurar as violações de direitos humanos, o Ministério Público dispõe de instrumentos previstos em lei.

Dentre esses instrumentos destaca-se a competência para promover **inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta (TAC), promover ações civis públicas e expedir recomendações.**

O **Inquérito Civil** consiste na instauração de um procedimento 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. Esses inquéritos podem levar à emissão de recomendações ao poder público ou à elaboração de TACs - Termo de Ajustamento de Conduta, quando necessário. O inquérito civil é um procedimento administrativo e, por essa razão, extrajudicial e pré-processual, que visa à reunião de provas ou outros elementos que possam fundamentar a atuação do Ministério Público, para, por exemplo, promover ação civil pública.

O **Termo de Ajustamento de Conduta - TAC** é um instrumento quase judicial que pode pressionar o gestor a cumprir determinadas obrigações necessárias para a realização de direitos. Para elaboração e firmamento do TAC, geralmente é necessário que sejam dados alguns passos.

É necessário que o Ministério Público, conhecendo a realidade, elabore uma proposta de termo para ser firmado entre as partes envolvidas. Para tanto, o Ministério Público pode colecionar informações, documentos comprobatórios das violações e, ainda, promover reuniões com os interessados: de um lado, a população titular do direito que está sendo violado ou ameaçado de lesão por ação ou omissão do Estado e, de outro lado, os responsáveis pela superação da ameaça ou da lesão de direitos.

É importante que o TAC seja firmado em uma Audiência Pública. Nessa ocasião as demandas de uma comunidade são apresentadas e discutidas com os integrantes do Ministério Público e autoridades municipais e estaduais presentes e, como resultado desse encontro, pode ser firmado o TAC. Esse instrumento tem como conteúdo o compromisso das autoridades públicas de ajustar sua conduta, em um prazo definido, aos preceitos legais e assim cumprir, de forma eficaz e diligente, as demandas da comunidade.

O TAC pode ser utilizado como um instrumento de monitoramento e, caso os compromissos não venham a ser cumpridos, o Ministério Público pode requerer a responsabilização administrativa, civil e penal da autoridade que não observar o que foi nele acordado. Isso porque o TAC é um título extrajudicial, ou seja, é válido para que o Poder Judiciário possa executá-lo e punir aqueles que descumprirem o termo. Esse instrumento, quando bem utilizado pelo Ministério Público e pela sociedade civil, pode ser muito efetivo na correção de má condução administrativa sendo, portanto, um instrumento importante para a exigibilidade do DHAA.

A ação civil pública será tratada adiante.

### **Algumas atividades desenvolvidas pelo MP relacionadas à promoção do DHAA**

Nos últimos anos, houve um forte crescimento da pressão da sociedade civil em relação à exigibilidade dos DHESC, em especial após o fortalecimento da Plataforma DHESCA e da criação do Projeto Relatores. Essa pressão teve uma resposta do MP, que vem tomando uma série de iniciativas importantes para fortalecer seu papel como instrumento de recurso para a realização de direitos humanos. Dentre essas atividades destaca-se:

1. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do MPF constituiu um Grupo de Trabalho para o DHAA que vem desenvolvendo um trabalho de divulgação do tema para os procuradores do MPF e promotores do MPE. O Grupo de Trabalho, além de analisar situações específicas, elaborou um manual para a operacionalização do DHAA para promotores e procuradores que pode ser encontrado na página do Grupo de Trabalho. O Grupo de Trabalho, além de analisar situações



específicas, elaborou um manual para a operacionalização do DHAA para promotores e procuradores. O manual pode ser encontrado no seguinte endereço eletrônico: [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/publicacoes-1/Direito\\_a\\_alimentacao\\_VERSaO\\_WEB.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/publicacoes-1/Direito_a_alimentacao_VERSaO_WEB.pdf). Para maiores informações sobre o GT ver site: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/apresentacao>

2. O MPF e o MP estadual de Alagoas, em parceria com a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural e com o Programa Nacional de Alimentação Escolar/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (PNAE/FNDE), realizaram uma série de audiências públicas para avaliar o funcionamento do PNAE e outros programas do FNDE e identificar possíveis violações do DHAA, em diferentes municípios do estado, com a elaboração de recomendações ao poder público sob a forma de um Termo de Ajustamento de Conduta. Essas iniciativas têm tido impacto em relação à melhoria do funcionamento do programa e atividades relacionadas nos diferentes municípios.

A Ação Civil Pública (ACP) interposta pelo MP estadual de Alagoas, citada no Módulo III, também é um exemplo da importância que tem essa instituição para garantia de direitos humanos.

3. O Ministério Público do Estado de Pernambuco instituiu uma Promotoria Especial para a garantia da função social da terra, a partir das diferentes demandas de ação apresentadas pelos movimentos sociais rurais do estado, apoiadas pela Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural. Essa promotoria tem atuado junto a todos os promotores do estado de Pernambuco, para fornecer informações e subsídios para a ação dos mesmos em relação a conflitos de terra.

4. Criação da Comissão de Direitos Humanos do Ministério Público. Essa Comissão, envolvendo membros dos vários ramos do MP (Estadual, Federal, Militar e do Trabalho), localizada no âmbito do Conselho Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça, tem por objetivo promover a troca de experiências entre profissionais envolvidos com o tema e fornecer subsídios para a atuação de profissionais interessados.

## **Defensoria Pública**

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

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

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

A Defensoria Pública da União vem intensificando o seu trabalho na área dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais nos últimos anos, tendo começado a trabalhar em direta parceria com as Relatorias Nacionais DHESCA, com o Ministério Público e com a Comissão Especial de

Monitoramento de Violações do DHAA do CDDPH (<http://www.mj.gov.br/defensoria/>)

Devido ao seu papel fundamental na defesa de direitos individuais, torna-se fundamental que sejam criadas Defensorias Públicas nos estados onde ainda não existem. Nos estados onde já existem, que sejam capacitadas em direitos humanos e mais bem aparelhadas, conforme as suas necessidades, a fim de que possam exercer a sua função constitucional.

### **Sobre os instrumentos de exigibilidade disponíveis no âmbito do Poder Legislativo**

O Poder Legislativo (art. 44 da Constituição Federal) é composto pela Câmara dos Deputados (com representantes do povo brasileiro), o Senado Federal (com representantes dos estados e do Distrito Federal), e o Tribunal de Contas da União (órgão que presta auxílio ao Congresso Nacional nas atividades de controle e fiscalização externa).

O Senado e a Câmara, que constituem o Congresso Nacional, têm como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta.

Em conseqüência da função própria do Poder Legislativo, um potencial mecanismo de exigibilidade é a sua provocação para a feitura de leis necessárias para a realização dos direitos humanos ou a pressão popular para que seus membros deixem de criar leis que possam ser obstáculos para a realização dos mesmos. A pressão exercida por entidades da sociedade civil, com o apoio das entidades que compõem o CONSEA Nacional, por exemplo, foi fundamental para que o Poder Legislativo aprovasse a LOSAN. O processo de discussão e aprovação ocorreu em prazo menor do que comumente se observa no processo legislativo. Esse exemplo demonstra a importância que as ações no âmbito do legislativo, tanto de elaboração de leis como de controle político, têm para a realização dos direitos fundamentais.

Também compete ao Legislativo exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União. O art. 50 da Constituição Federal, por exemplo, atribui à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o poder de encaminhar pedidos escritos de informação sobre determinados atos de responsabilidade dos Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

O papel dos representantes eleitos é votar de acordo com a vontade dos homens e mulheres de quem receberam essa delegação. Por isso, eles precisam estar em permanente contato com a população, para saber quais são suas aspirações, desejos, reivindicações, reclamações (14). Os cidadãos têm legitimidade para cobrar dos seus representantes eleitos o cumprimento de sua plataforma eleitoral ou de tomarem a iniciativa para a elaboração de leis para defesa e exigibilidade dos direitos humanos. Isso pode ser feito, por meio de contato direto com os parlamentares ou através de cartas, e-mails, contatos telefônicos com seus gabinetes e assessores, solicitação de audiências ou mesmo por meio de seus escritórios mantidos em sua sede eleitoral. Alguns serviços colocados à disposição da população são:

- O serviço “*Fale com o Deputado*” disponível no portal da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.gov.br/deputados>). Por meio desse serviço, pode ser enviado e-mail para um parlamentar ou para um grupo deles (por exemplo, os deputados de um determinado estado).

- O Serviço de Atendimento ao Cidadão no telefone gratuito 0800 619619.
- A Carta-Resposta que pode ser retirada em qualquer agência dos Correios e encaminhada para a Câmara dos Deputados e seus parlamentares.
- O serviço “Alô Senado” - um canal de comunicação gratuito entre o cidadão brasileiro, o Senado Federal e os Senadores. A comunicação pode ser feita por meio do envio de mensagens, por formulário disponível na página na internet (<http://www.senado.gov.br/sf/senado/central-derelacionamento>), por carta ou, gratuitamente, pelo telefone 0800 612211.

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

Outro instrumento importante e de fácil acesso é a Ouvidoria Parlamentar da Câmara dos Deputados que recebe, examina e encaminha denúncias de pessoas físicas ou jurídicas sobre irregularidades ou ilegalidades praticadas na Administração Pública. Esse órgão tem o dever de responder aos cidadãos ou entidades sobre as providências tomadas pela Câmara dos Deputados, além de encaminhar as reclamações ou representações ao Ministério Público, Tribunal de Contas da União ou outros órgãos competentes. (15)

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

As Assembléias Legislativas, a Câmara Legislativa e as Câmaras Municipais que representam o Poder Legislativo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, respectivamente, também podem dispor de instrumentos similares para recebimento de sugestões, críticas, reclamações ou denúncias dos cidadãos. É importante conhecê-los e, se não existentes, exigi-los.

### **Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (CDH)**

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados foi criada em 31 de janeiro de 1995. Nessa época já havia algumas comissões estaduais de direitos humanos nas assembléias legislativas.

A CDH foi criada para investigar e receber denúncias de violações de direitos humanos, mas, seu principal objetivo é contribuir com a afirmação desses direitos. As atividades que vêm desempenhando para realizar esse escopo são basicamente:

- Recebimento e investigação de denúncias - A Comissão recebe uma média de 320 denúncias por ano. A partir desse recebimento os membros podem apurar a denúncia, às vezes com inspeção in loco, e solicitar encaminhamentos. As solicitações são geralmente dirigidas ao Ministério Público, Poder Judiciário e autoridades administrativas (governo, secretários, entre outros).
- A CDH tem tido grande potencial para dar visibilidade aos casos de violações de direitos humanos.
- A CDH também realiza audiências públicas para tratar das violações mais graves.
- A Comissão apresenta propostas para formulação de programas e políticas públicas. Um exem-

plo de programa que contou com a experiência e ação da CDH foi o Programa Nacional de Direitos Humanos II.

- De forma geral, a Comissão realiza ações que podem contribuir para compreensão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e para compreensão da importância de sua realização.

Nos estados, as comissões deveriam desempenhar papel semelhante.

**Sugestão de leitura:** Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos. Comissão de Direitos Humanos: 10 Anos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

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

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

Esses instrumentos são chamados de remédios constitucionais e são, ao mesmo tempo, direitos e garantias. São direitos porque a faculdade de exigir o que está nas leis é direito de todos e são garantias porque esses instrumentos visam resguardar os direitos previstos nas normas jurídicas, tais como saúde, educação, alimentação, entre outros. (16)

É importante que esses instrumentos sejam conhecidos e utilizados, pois são importantes para realização dos direitos humanos.

### ***Direito de Petição***

#### ***O que é?***

A Constituição Federal assegura o direito de apresentar reclamações aos Poderes Públicos e ao Ministério Público.

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

O direito de petição deve ser endereçado a autoridade que possa superar a situação de lesão ou ameaça de lesão de direitos, mas, caso seja endereçado a autoridade pública que não tenha esta competência, a autoridade que recebeu a petição deve encaminhá-la para a autoridade competente.

Caso não sejam tomadas as medidas necessárias para superar as irregularidades apontadas, o direito de petição pode gerar provas para que seja requerida a responsabilização civil, administrativa e penal do servidor ou agente político omissor ou arbitrário.

### *Quem pode usar?*

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

### **Ação Civil Pública**

#### *O que é?*

A Ação Civil Pública é o instrumento processual que tem como pressuposto o dano ou ameaça de dano ao consumidor, ao meio ambiente, à ordem urbanística, à ordem econômica, ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo, isto é, interesse que não é de um indivíduo, mas de grupos ou mesmo de toda sociedade. Recentemente, o Ministério Público de Alagoas entrou com Ação Civil Pública para requerer uma série de medidas que pudesse garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e outros direitos sociais de comunidades vivendo em situação de extrema pobreza em Maceió (ver Módulo III, aula 2).

#### *Quem pode usar?*

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

Os instrumentos que citamos aqui são apenas alguns dos que podem ser usados para exigir direitos. Vale a pena ler o artigo 5º da Constituição Federal (17) e conhecer instrumentos como o mandado de segurança coletivo, o habeas data, o habeas corpus, a ação popular, o mandado de injunção que podem ser usados para a defesa de direitos.

## **MÓDULO IV** aula 8

### **Ausência e/ou ineficácia dos mecanismos de exigibilidade administrativos, quase judiciais e judiciais**

Apesar dos avanços institucionais mencionados neste módulo, de modo geral, a falta e/ou ineficácia de instrumentos efetivos de recurso em âmbito administrativo, quase-judicial e judicial, pode ser apontada como uma barreira para a realização e exigibilidade do DHAA.

Em âmbito administrativo, no Brasil, as normas que instituem e regulamentam os programas e políticas públicas não estabelecem mecanismos claros e acessíveis de recurso administrativo em caso de violações de direitos. A necessidade de aprimorar o nível da exigibilidade administrativa

dos direitos humanos, especialmente dos DHESC, é fundamental, por ser essa uma condição *sine qua non* para a eficácia dos mesmos.

O aprimoramento desse nível de exigibilidade pressupõe um ajuste das normas administrativas internas para que as políticas públicas já existentes ofereçam aos seus titulares de direito condições reais de exigibilidade (18), como mencionado na aula 5 do Módulo III. Isso, contudo, não exclui a elaboração de leis com esse fim, mas constitui-se em meio menos burocrático e mais imediato do que o trâmite de um processo para a elaboração de leis.

Além disso, os diversos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil sofrem de uma série de problemas. Sua formação, por vezes, não é a mais representativa porque são compostos por conselheiros sem a devida capacitação para o exercício de suas funções ou por pessoas sem legitimidade de representação social, uma vez que são indicações políticas dos detentores do poder local. Em outros casos, esses problemas refletem-se na falta de estrutura física adequada ao bom desempenho de suas funções.

Ademais, como mencionado anteriormente, nenhum dos Conselhos de Direitos Humanos existentes no Brasil têm a autonomia e independência defendida pelos Princípios de Paris. Isso aponta para a necessidade urgente do Estado Brasileiro assumir o compromisso concreto para com a construção de instituições nacionais de proteção e promoção de direitos humanos, em consonância com os Princípios de Paris, com orçamento próprio, mandato público e independente e, em especial, total autonomia em relação aos governos.

As Comissões de Direitos Humanos das Casas Legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembléias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais) têm importante papel na apuração de denúncias de violações de direitos. No entanto, as práticas dessas comissões demonstram que, se de um lado, as mesmas têm capacidade para dar visibilidade às denúncias de violações de direitos humanos, de outro, ainda sofrem limitações, de diversas ordens, para interferir de forma mais direta na superação ou reparação das violações.

Em relação à exigibilidade quase judicial vale ressaltar que, apesar de o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais, em alguns estados e municípios, desenvolverem um importante papel de proteção dos direitos humanos, em geral essas instituições possuem limitados recursos humanos e financeiros que dificultam a eficácia de suas ações. Ademais, apenas alguns membros do Ministério Público incorporaram, de fato e de forma efetiva, a dimensão de direitos humanos às suas ações. Nem sempre os promotores e procuradores utilizam os instrumentos disponíveis, a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta para defesa de direitos humanos.

Quanto à exigibilidade judicial, que na realidade deveria ser a última instância a ser utilizada para a garantia dos direitos humanos, alguns estudos vêm demonstrando problemas que afetam o Judiciário e que acabam sendo um obstáculo para que ele possa resgatar a eficácia das normas que prevêm direitos sociais. Após realizar uma missão no Brasil, o Relator da ONU que trata do tema "Independência do Judiciário" fez um relatório e apontou como falhas do sistema judiciário (19).

a) Falta de acesso à justiça, problema que atinge principalmente os grupos marginalizados da sociedade;

- b) Morosidade;
- c) O fato de existirem poucos indígenas ou afrodescendentes ocupando cargos de juizes ou desembargadores; e
- d) nepotismo.

Além disso, a falta de observação dos instrumentos internacionais de direitos humanos nas decisões judiciais brasileiras, em especial no que se relaciona aos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, também são obstáculos para a exigibilidade desses direitos.

É importante ainda destacar que alguns membros de instituições que deveriam defender direitos humanos, têm, na realidade, violado estes direitos, ou por serem omissos ou por adotarem ações que são contrárias a estes direitos, como, por exemplo, a criminalização de movimentos sociais.

No Módulo VI serão apresentadas algumas propostas práticas para a criação, utilização e fortalecimento das instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade do DHAA.

## **MÓDULO IV** aula 9

### **Resumo**

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) tem por finalidade “a promoção e defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana em todo País, zelando pela aplicação das normas que os asseguram, apurando as ocorrências de graves violações a esses direitos e as subseqüentes providências para a sua coibição e reparação”. Atualmente, existe um projeto de lei que visa transformar o CDDPH no “Conselho Nacional de Direitos Humanos”. Em vários estados brasileiros existem conselhos estaduais de direitos humanos que têm objetivos institucionais semelhantes.

A Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA, criada em maio de 2005 no âmbito do CDDPH, foi criada como resposta à necessidade de estabelecimento de um espaço capaz de receber, investigar e recomendar ações corretivas e reparadoras de violações do DHAA, tendo como meta agilizar respostas interinstitucionais às gravíssimas situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional a que estão submetidas milhões de famílias brasileiras.

O Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), da Plataforma DHESCA Brasil, é um projeto inovador que tem demonstrado o enorme potencial que as redes da sociedade civil, em parceria com órgãos públicos, têm para pressionar o poder público no sentido da exigibilidade dos direitos humanos.

Além deste projeto, existem movimentos, redes e fóruns que atuam com temas relevantes para garantia da soberania e SAN e que têm um papel crucial na promoção e exigibilidade do DHAA.

Os tratados de direitos humanos impõem aos órgãos públicos o dever de observar todos os níveis de obrigação relativos à realização do DHAA. A Constituição Federal do Brasil, além de ter previsto diversos direitos sociais, nomeou instituições com o poder/dever de garantir os direitos humanos, tais como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, existem instrumentos de exigibilidade disponíveis no âmbito do Poder Legislativo.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a responsabilidade do Ministério Público pela promoção e garantia dos direitos humanos, especialmente no que se refere ao cumprimento das obrigações do Estado.

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

Em consequência da função própria do Poder Legislativo, um potencial mecanismo de exigibilidade é a sua provocação para a elaboração de leis necessárias para a realização dos direitos humanos ou a pressão popular para que os seus membros deixem de criar leis que possam ser obstáculos para a realização dos mesmos.

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados foi criada em janeiro de 1995 com o objetivo de investigar e receber denúncias de violações de direitos humanos, mas, seu principal objetivo é contribuir com a afirmação desses direitos.

Existem instrumentos, previstos na Constituição Federal, que podem ser utilizados por indivíduos, entidades ou grupos da sociedade civil e que são importantes para a exigibilidade do DHAA e de outros direitos humanos. Esses instrumentos são chamados de remédios constitucionais. Como exemplo podemos citar: o direito de petição, a Ação Civil Pública, dentre outros.

### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

Que ações os/as representantes de governo e os/as representantes da sociedade civil podem tomar para fortalecer as instituições de exigibilidade de direitos? Como superar as causas de ineficácia de alguns desses instrumentos e instituições?



## Para fazer contato com o Ministério Público

Ministério Público Federal (Procuradorias) (20)

**ACRE**Fone: Geral (68) 3214-1100  
[www.prac.mpf.gov.br](http://www.prac.mpf.gov.br)**ALAGOAS**Fone: Geral (82) 2121-1414  
<http://www.pral.mpf.gov.br/>**AMAPÁ**Fone: Geral (96) 3214-3010  
[www.prpap.mpf.gov.br](http://www.prpap.mpf.gov.br)**AMAZONAS**Fone: Geral (92) 3611-3180  
[www.pram.mpf.gov.br](http://www.pram.mpf.gov.br)**BAHIA**Fone: Geral (71) 3338-1800  
[www.prba.mpf.gov.br](http://www.prba.mpf.gov.br)**CEARÁ**Fone: Geral (85) 3266-7300  
<http://www2.prce.mpf.gov.br/prce>**DISTRITO FEDERAL**

1. Procuradoria-Geral da República  
Fone: Geral (61) 3031-5100  
<http://www2.pgr.mpf.gov.br/>

2. Procuradoria Regional da República da 1ª Região  
Fone: Geral (61) 3317-4500  
[www.prr1.mpf.gov.br](http://www.prr1.mpf.gov.br)

3. Procuradoria da República no Distrito Federal  
Fone: Geral (61) 3313-5115  
[www.prdf.mpf.gov.br](http://www.prdf.mpf.gov.br)

**ESPÍRITO SANTO**Fone: Geral (27) 3222-6488  
[www.pres.mpf.gov.br](http://www.pres.mpf.gov.br)**GOIÁS**Fone: Geral (62) 3243-5400  
[www.prgo.mpf.gov.br](http://www.prgo.mpf.gov.br)**MARANHÃO**Fone: Geral (98) 3232-1555  
[www.prma.mpf.gov.br](http://www.prma.mpf.gov.br)**MATO GROSSO**Fone: Geral (65) 3612-5000  
[www.prmt.mpf.gov.br](http://www.prmt.mpf.gov.br)**MATO GROSSO DO SUL**Fone: Geral (67) 3212-7200  
[www.prms.mpf.gov.br](http://www.prms.mpf.gov.br)**MINAS GERAIS**Fone: Geral (31) 2123-9000  
[www.prmg.mpf.gov.br](http://www.prmg.mpf.gov.br)**PARANÁ**Fone: Geral (41) 3219-8700  
[www.prpr.mpf.gov.br](http://www.prpr.mpf.gov.br)**PARÁ**Fone: Geral (91) 3299-0100  
[www.prpa.mpf.gov.br](http://www.prpa.mpf.gov.br)**PARAÍBA**Fone: Geral (83) 3241-7094  
[www.prpb.mpf.gov.br](http://www.prpb.mpf.gov.br)**PERNAMBUCO**

1. Procuradoria da República em Pernambuco  
Fone: Geral (81) 2125-7300  
[www.prpe.mpf.gov.br](http://www.prpe.mpf.gov.br)

2. Procuradoria Regional da República da 5ª Região  
Fone: Geral (81) 2121-9800  
[www.prr5.mpf.gov.br](http://www.prr5.mpf.gov.br)

**PIAUÍ**Fone: Geral (86) 3221-5915  
[www.pрпи.mpf.gov.br](http://www.pрпи.mpf.gov.br)**RIO DE JANEIRO**

1. Procuradoria da República no Rio De Janeiro  
Fone: Geral (21) 2107-9300  
[www.prrj.mpf.gov.br](http://www.prrj.mpf.gov.br)

2. Procuradoria Regional da República da 2ª Região  
Fone: Geral (21) 3861-9100  
<http://www2.prr2.mpf.gov.br:8082/internet>

**RIO GRANDE DO NORTE**Fone: Geral (84) 3232-3900  
[www.prrn.mpf.gov.br](http://www.prrn.mpf.gov.br)**RIO GRANDE DO SUL**

1. Procuradoria da República no Rio Grande do Sul  
Fone: Geral (51) 3284-7200  
<http://www2.prrs.mpf.gov.br:8080/home>

2. Procuradoria Regional da República da 4ª Região  
Fone: Geral (51) 3216-2000  
[www.prr4.mpf.gov.br](http://www.prr4.mpf.gov.br)

**RONDÔNIA**Fone: Geral (69) 3224.2087  
[www.prrro.mpf.gov.br](http://www.prrro.mpf.gov.br)

RORAIMA  
Fone: Geral (95) 3623-9642  
[www.prrr.mpf.gov.br](http://www.prrr.mpf.gov.br)

SERGIPE  
Fone: Geral (79) 3246.1810  
[www.prse.mpf.gov.br](http://www.prse.mpf.gov.br)

SANTA CATARINA  
Fone: Geral (48) 2107-2400  
[www.prsc.mpf.gov.br](http://www.prsc.mpf.gov.br)

TOCANTINS  
Fone: Geral (63) 3215-1849  
[www.prto.mpf.gov.br](http://www.prto.mpf.gov.br)  
Ministério Público do Trabalho (20) – <http://www.mpt.gov.br>

#### SÃO PAULO

1. Procuradoria da República em São Paulo  
Fone: Geral (11) 3269-5000  
[www.prsp.mpf.gov.br](http://www.prsp.mpf.gov.br)
2. Procuradoria Regional da República da 3ª REGIÃO  
Fone: Geral (11) 2192-8600  
[www.prr3.mpf.gov.br](http://www.prr3.mpf.gov.br)

(21)

Procuradoria Regional do Trabalho 1ª Região (RJ) – <http://www.prt1.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 2ª Região (SP) – <http://www.prt2.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 3ª Região (MG) – <http://www.prt3.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 4ª Região (RS) – <http://www.prt4.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 5ª Região (BA) – <http://www.prt5.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 6ª Região (PE) – <http://www.prt6.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 7ª Região (CE) – <http://www.prt7.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 8ª Região (PA) – <http://www.prt8.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 9ª Região (PR) – <http://www.prt9.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 10ª Região (DF) – <http://www.prt10.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 11ª Região (AM) – <http://www.prt11.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 12ª Região (SC) – <http://www.prt12.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 13ª Região (PB) – <http://www.prt13.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 14ª Região (RO) – <http://www.prt14.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 15ª Região (Campinas - SP) – <http://www.prt15.gov.br/site/index.php>  
Procuradoria Regional do Trabalho 16ª Região (MA) – <http://www.prt16.gov.br/>  
Procuradoria Regional do Trabalho 17ª Região (ES) – <http://www.prt17.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 18ª Região (GO) – <http://www.prt18.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 19ª Região (AL) – <http://www.prt19.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 20ª Região (SE) – <http://www.prt20.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 21ª Região (RN) – <http://www.prt21.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 22ª Região (PI) – <http://www.prt22.mpt.gov.br/>  
Procuradoria Regional do Trabalho 23ª Região (MT) – <http://www.prt23.mpt.gov.br>  
Procuradoria Regional do Trabalho 24ª Região (MS) – <http://www.prt24.mpt.gov.br>

Ministério Público Militar – <http://www.mpm.gov.br>

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – <http://www.mpdft.gov.br/joomla/>  
Ministério Público do Estado do Acre – <http://www.mp.ac.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Alagoas – <http://www.mp.al.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Amazonas – <http://www.mp.am.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Amapá – <http://www.mp.ap.gov.br>  
Ministério Público do Estado da Bahia – <http://www.mp.ba.gov.br/>  
Ministério Público do Estado do Ceará – <http://www.pgj.ce.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Espírito Santo – <http://www.mpes.gov.br/conteudo/home/index.asp>  
Ministério Público do Estado de Goiás – <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/index2.jsp?page=1>  
Ministério Público do Estado do Maranhão – <http://www2.mp.ma.gov.br/pgjma/asp/index.asp>  
Ministério Público do Estado do Mato Grosso – <http://www.mp.mt.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul – <http://www.mp.ms.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Minas Gerais – <http://www.mp.mg.gov.br/extranet/portal/index.jsp>  
Ministério Público do Estado do Pará – <http://www.mp.pa.gov.br>  
Ministério Público do Estado da Paraíba – <http://www.pgj.pb.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Paraná – <http://www.mp.pr.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Pernambuco – <http://www.mp.pe.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Piauí – <http://site.mp.pi.gov.br/websetor/index.jsp?setor=10>

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – <http://www.mp.rj.gov.br>  
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte – <http://www.mp.rn.gov.br/principal.asp>  
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – <http://www.mp.rs.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Rondônia – <http://www.mp.ro.gov.br/web/guest/home>  
Ministério Público do Estado de Roraima – <http://www.mp.rr.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Santa Catarina – [http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/default.asp?secao\\_id=1](http://www.mp.sc.gov.br/portal/site/portal/default.asp?secao_id=1)  
Ministério Público do Estado de São Paulo [http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/home/home\\_interna](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/home/home_interna)  
Ministério Público do Estado de Sergipe – <http://www.mp.se.gov.br>  
Ministério Público do Estado de Tocantins – <http://www.mp.to.gov.br>

## **MÓDULO IV** referências bibliográficas

(1) Para maiores informações sobre o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) <https://www.planalto.gov.br/consea/exec/index.cfm>

(2) *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional* - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. <http://www.abrandh.org.br/downloads/losanfinal15092006.pdf>

(3) A metodologia utilizada pela Comissão Permanente pode ser encontrada no site da ABRANDH: <http://www.abrandh.org.br/docs/metodologiadhs.pdf>

(4) Para maiores informações sobre o trabalho realizado pela Comissão de Direitos Humanos da África do Sul, em relação aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. [http://www.sahrc.org.za/sahrc cms/publish/cat\\_index\\_28.shtml](http://www.sahrc.org.za/sahrc cms/publish/cat_index_28.shtml) (site em inglês)

(5) *Comentário Geral número 12* - O direito humano à alimentação (art.11) Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. [http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/comentario\\_12.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/comentario_12.pdf)

(6) Para maiores informações sobre o CDDPH. [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/conselho/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/conselho/)


(7) Para maiores informações sobre o Projeto de Lei. [http://www.direitos.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3210&Itemid=1](http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=3210&Itemid=1) e [http://www.dhnet.org.br/3exec/a\\_pdf/projeto\\_cndh\\_senado.pdf](http://www.dhnet.org.br/3exec/a_pdf/projeto_cndh_senado.pdf)

(8) Resolução Nº 09 de 12 de agosto de 2008 do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

(9) Para maiores informações sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II). <http://www.mj.gov.br/sedh/pndh/pndhII/Texto%20Integral%20PNDH%20II.pdf>

(10) Para maiores informações sobre o FBSAN. <http://www.fbsan.org.br/>

- (11) Texto disponível na íntegra no site: <http://www.agroecologia.org.br/modules/tinycontent5/index.php?id=1>
- (12) Informações obtidas da página oficial do Ministério Público da União ([www.mpu.gov.br](http://www.mpu.gov.br))
- (13) <http://nev.incubadora.fapesp.br/portal/segurancajustica/ministeriopublico>
- (14) Fonte: “O Poder Legislativo no Brasil, um estado republicano, democrático e representativo”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/conheca/poderlegislativo>
- (15) Fonte: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/comofunciona.html>
- (16) DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo, Atlas, 2005. p. 663
- (17) (17) [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/CF88/CF88\\_Ind.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/CF88/CF88_Ind.html)
- (18) Valente, F.L.S., Burity, V., Mello, H., Neves, C. “Exigibilidade e Justiciabilidade dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.” Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - Informe 2004. Plataforma DHESC Brasil. Rio de Janeiro, 2005. p. 164.
- (19) Ver o relatório intitulado LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON: LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL, LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, LA IMPUNIDAD. Informe presentado por Leandro Despouy, Relator Especial Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Relator Especial da ONU para Independencia do Judiciário, Mr. Leandro Despouy, Addendum MISSION TO BRAZIL. E/CN.4/2005/60/Add.3. 22 February 2005. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/111/70/PDF/G0511170.pdf?OpenElement> (versão em espanhol).
- (20) Fonte: Cartilha “POR DENTRO DO MPF. O Ministério Público Federal para jornalistas”. Brasília, 2006. Disponível em [www.mpu.gov.br](http://www.mpu.gov.br)
- (21) Fonte: <http://www2.pgr.mpf.gov.br/links>



*Apoderando-se  
dos instrumentos  
de exigibilidade*

**MÓDULO V**

## Índice MÓDULO V

<b>aula 1</b>	Introdução
<b>aula 2</b>	Ponderações sobre a importância do apoderamento e do uso de instrumentos de exigibilidade para a realização progressiva do DHAA
<b>aula 3</b>	Apoiando a capacidade de grupos e comunidades se apoderarem dos instrumentos de direitos humanos para fortalecer sua luta
<b>aula 4</b>	Exemplos de facilitação da apropriação de instrumentos por parte de titulares de direitos
<b>aula 5</b>	Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Descrever e compreender o conceito de “apoderar-se”.
- ✓ Compreender a importância de os titulares de direitos se apoderarem da abordagem de direitos humanos e dos instrumentos de exigibilidade para o processo de realização de seus direitos.
- ✓ Compreender a importância do estabelecimento de parcerias para que os titulares de direitos se apoderem dos instrumentos de exigibilidade.

## Introdução

O reconhecimento dos direitos humanos é resultado da luta milenar pela divisão e controle do poder para que este não seja exercido de forma abusiva e concentrada. Como afirma Comparato (1), “a instituição-matriz dos direitos humanos, na História, foi a limitação institucional do poder político”. A promoção de direitos humanos, portanto, está relacionada ao estabelecimento de limites e de regras para o exercício do poder, seja este público ou privado, econômico, político e mesmo religioso (2).

Os pactos internacionais que consagram direitos humanos são resultantes desse processo de luta e servem para limitar e adequar o exercício do poder à garantia de direitos fundamentais. A grande maioria dos países ratificou ou aderiu aos principais tratados de direitos humanos<sup>1</sup>. Além disso, diversos dispositivos e princípios desses instrumentos internacionais foram incorporados pelas constituições nacionais. No caso do Brasil, por exemplo, vale ratificar que o país é parte de todos os instrumentos internacionais relevantes ao DHAA.

Além do reconhecimento de normas gerais e específicas sobre direitos humanos, a incorporação do valor de limitação dos poderes públicos também se deu, como afirma Bobbio “através de dois institutos típicos: o da separação dos poderes e o da subordinação de todo poder estatal (...) ao direito” (2).

Apesar do que está previsto nas normas nacionais e internacionais de direitos humanos, os que estão no poder nem sempre têm uma atuação adequada aos princípios e regras que consagram os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito. A história política brasileira revela que muitos agentes políticos e servidores públicos, em determinadas ocasiões, agiram contra a lei ou porque foram omissos, deixando de cumprir suas obrigações, ou porque agiram de forma arbitrária, isto é, contrária à lei.

Para fazer com que o poder público respeite, proteja, promova e possa prover os direitos humanos, conforme está previsto nos tratados internacionais de direitos humanos e, em grande parte, já transcrito na legislação nacional, é preciso que se continue a luta pelo controle do poder. Essa luta pode ser fortalecida, por exemplo, através do uso de instrumentos de exigibilidade de direitos já existentes, criação de instrumentos necessários e a provocação das instituições públicas que têm o poder-dever de corrigir, prevenir ou reparar os atos que são lesivos aos direitos humanos. Entretanto, para que essas ações sejam possíveis e para que a realização dos direitos humanos se torne realidade é fundamental garantir que os titulares de direitos se apoderem e tenham acesso a informações acerca dos seus direitos e sobre os mecanismos de exigibilidade para a cobrança dos mesmos. Esse é um caminho eficaz para que, progressivamente, os direitos humanos sejam realizados, como mostraremos a seguir.

---

1. Até 15 de dezembro de 2009 o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foi ratificado por 160 países e o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) foi ratificado por 165 países. Informações disponíveis em: <http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en> (site em inglês)

## ■ Apoderamento

Na última década, alguns organismos internacionais e organizações não governamentais começaram a utilizar o termo “*empowerment*”, que foi posteriormente traduzido para o português como “empoderamento”.

O termo “empoderar” é utilizado para definir o resultado do processo de repasse de informações, ferramentas e outros recursos para que a sociedade tenha acesso ao poder, seja ele político, econômico, social ou cultural.

O conceito tradicional de empoderamento vai além da simples participação social. O empoderamento pressupõe uma participação crítica, informada e ativa que não pode ser confundida com a simples “presença” ao longo do processo de decisão. Inclui a possibilidade de compreensão a respeito da realidade do seu meio social, político, econômico, ecológico e cultural, refletindo sobre os fatores que dão forma ao seu meio ambiente, bem como à tomada de iniciativas no sentido de que cada indivíduo ou grupo possa efetivamente melhorar sua própria situação (3).

Segundo essa linha, o conceito de empoderamento é um conceito sistêmico que reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que antes não possuíam qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Um processo de empoderamento eficiente deve envolver tanto componentes individuais quanto coletivos.

No entanto, partindo de uma aplicação da abordagem de direitos humanos, que entende a questão do poder como parte de um processo de luta social, optamos por adotar, na presente publicação, o termo “apoderamento” em vez de “empoderamento”. Apesar da importância e do grande avanço que o conceito de empoderamento carrega em si, acreditamos que o conceito de “apoderar-se”, no sentido de “apropriar-se” ou “conquistar” vai além, já que ninguém pode dar ou transferir poder a outra pessoa. O poder, como direito, não é dado nem transferido, mas conquistado.

Nesse sentido, a idéia presente nesta publicação diz respeito à necessidade dos titulares de direitos apoderarem-se das conquistas populares institucionalizadas em tratados internacionais e nas constituições nacionais, pois esses tratados e normas, justamente por consagrarem direitos, impõem obrigações aos países para a garantia dos direitos neles consagrados. O apoderamento das normas, tratados, instrumentos e da linguagem de direitos humanos é fundamental para o fortalecimento da luta por direitos e contribui para a criação de atores sociais que podem intervir de forma mais veemente na vida política de seu país e que sejam sujeitos de direitos, donos de sua própria história.



## Ponderações sobre a importância do apoderamento e do uso de instrumentos de exigibilidade para a realização progressiva do DHAA

Foram apontados, neste documento, alguns instrumentos e instituições que podem ser usados para exigir direitos. É importante, porém, refletir sobre a importância do apoderamento e do uso desses instrumentos para a realização progressiva dos direitos humanos.

O apoderamento e a utilização de instrumentos de exigibilidade para cobrar a realização de direitos humanos, principalmente dos direitos econômicos, sociais e culturais, é imprescindível para garantir que os poderes públicos sejam mais justos e mais eficazes para com a realização concreta destes direitos fundamentais. Além disso, o uso de instrumentos de exigibilidade:

- Evidencia ações ou omissões violadoras do Estado, que ficam documentadas através dos instrumentos jurídicos.
- Provoca nova interpretação sobre os direitos - um exemplo é a nova leitura sobre o direito à propriedade que começa a ser entendido não só como o direito de manter a propriedade, mas, antes de tudo, o direito de ter acesso à propriedade, principalmente quando esta é uma condição para sobrevivência. Essa interpretação é inspirada em ações de movimentos sociais e começa a ser desenvolvida por juristas.<sup>(4)</sup>
- Evita a criminalização dos movimentos sociais. Sabe-se que desde a luta por direitos trabalhistas, iniciada há centenas de anos, há criminalização de movimentos sociais. O uso dos instrumentos pelos movimentos sociais significa o oposto: responsabilizar os detentores do poder por práticas arbitrárias e contrárias aos direitos humanos por meio dos mecanismos do próprio Estado. Ao mesmo tempo, passa-se a reconhecer lideranças de movimentos sociais como defensores de direitos humanos, que devem ser protegidos pelo Estado.

É sempre legítimo exigir direitos através da contestação e resistência a ações opressoras que violam direitos humanos. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, dispõe que “É essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão”. Assim, movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o movimento de mulheres, o movimento indígena, o movimento negro, os movimentos urbanos, entre outros, não devem, jamais, ser criminalizados quando vão às ruas ou usam estratégias com base no direito de resistência para exigir o respeito à dignidade humana. Ao fazer isto eles e elas estão exercendo o papel de defensores de direitos, e como tal devem ser respeitados e protegidos pelo Estado, e não criminalizados. Foram lutas como essas que possibilitaram a criação e o fortalecimento de mecanismos do próprio Estado para a garantia e exigibilidade de direitos. E são essas lutas a principal garantia de respeito e promoção dos direitos humanos no Brasil e no mundo.

- É uma forma eficaz para que, progressivamente, sejam excluídas dos organismos públicos, práticas contrárias aos direitos humanos (assistencialismo, paternalismo, dentre outras).

Nesse contexto, o desafio de garantir que os titulares de direitos se apoderem da abordagem de direitos humanos, dos instrumentos de exigibilidade e do uso destes instrumentos para o processo de realização de seus direitos, é uma das tarefas mais importantes, pois é o que vai garantir a exigibilidade de direitos perante os órgãos públicos.

É importante ressaltar que, muito mais do que apropriação de conhecimentos técnicos sobre direitos, o processo de apoderamento implica em uma apropriação política por parte dos sujeitos de direito, ou seja, é fundamental entender o contexto político que gera violações de direitos (ausência do Estado, correlação de forças desfavoráveis, posição da sociedade civil, entre outros) e buscar caminhos eficazes para superar essa situação (5).

## **MÓDULO V** aula 3

### **Apoiando a capacidade de grupos e comunidades se apoderarem dos instrumentos de direitos humanos para fortalecer sua luta**

Jean Pierre Leroy ressalta que, embora usemos o termo “vítimas”, as coletividades que têm seus DHESC violados não podem ser consideradas como “vencidos e impotentes”. Ressalta ainda que essas “vítimas” despertam facilmente para seus direitos quando elas têm a possibilidade de expressar suas necessidades e quando têm possibilidade de se mobilizar (6).

É importante considerar que, ainda que uma parte dos grupos e populações que têm seus direitos humanos violados esteja mobilizada e tenha algum grau de organização para exigir os seus direitos, parte dessas populações enfrenta enormes dificuldades até mesmo para ter condições mínimas de sobrevivência, dificultando as possibilidades reais e concretas de envolver-se em um processo organizativo, com força suficiente para mudar suas realidades. Certos grupos, principalmente comunidades empobrecidas que não têm acesso a direitos mínimos necessários para sobrevivência, como alimento, moradia, saúde, educação, entre outros, nem sempre estão mobilizados e a situação de pobreza em que vivem é “naturalizada” pela sociedade em geral.

Na prática, o processo de mobilização de comunidades em situação de pobreza para ações de apoderamento, informação e exigibilidade não é um processo simples, pois apesar de expressarem o senso de estarem sendo injustiçados, muitos não vêem a situação de miséria como um conflito que exige enfrentamento - e que pode ser superado - com a garantia de direitos e cumprimento de obrigações por parte das autoridades públicas. Esse sentimento é reforçado pelo processo de exclusão a que são submetidas essas populações e, reforçado, muitas vezes, por experiências prévias mal-sucedidas dessas populações com o poder público - e com o Judiciário em particular -, que em alguns casos chegam até a criminalizar a pobreza.

A “naturalização da pobreza” e a tentativa de responsabilizar as comunidades e pessoas empobrecidas pelas violações de direitos a que são submetidas são mecanismos ideológicos de manutenção da exclusão e da exploração. Culpar os pobres por sua situação é uma forma de “desresponsabilizar” o poder público, as elites sociais e econômicas e o processo histórico que gerou essa situação de exclusão. Essa maneira de ver o mundo, portanto, constitui-se em forte obstáculo à apropriação dos instrumentos de exigibilidade existentes. De certa forma a desresponsabilização, além de abrir espaço para “justificar” o não cumprimento das obrigações por parte do poder público, paralisa essas comunidades, individualiza os problemas e as responsabilidades. Isso tudo acaba por limitar sua capacidade de cobrar o comprometimento das autoridades responsáveis em cumprir com suas obrigações. Ao mesmo tempo, pode levar a uma redução da pressão da sociedade como um todo, que deixa de se sentir responsável pela superação dessa situação.

Muitas vezes, a formação dos titulares de direitos por si só não é suficiente para garantir que estes interiorizem sua condição de sujeito de direitos, especialmente se os instrumentos e instituições de defesa e exigibilidade de direitos humanos (Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos, CONSEA, etc.) não estiverem disponíveis e funcionando de forma eficaz. Assim, entidades ou instituições parceiras são fundamentais para catalisar essa força e colaborar para a sustentabilidade do processo de apoderamento e conquista de direitos.

Neste contexto, é fundamental que os que têm seu direito violado possam ser apoiados em ações de exigibilidade por entidades ou instituições parceiras de diferentes tipos: movimentos sociais, ONGs, organismos públicos, universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros. Na prática estas parcerias têm sido de vital importância para as comunidades, indivíduos ou grupos vítimas de violações dos DHESC, inclusive do DHAA.

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

- Apoiar o processo de fortalecimento e autonomia de lideranças comunitárias, movimentos sociais e entidades, sob a ótica dos direitos humanos.
- Colaborar para a documentação e sistematização de violações ao DHAA, tanto individuais como coletivas. Ou seja, é importante fazer pesquisas para diagnosticar situações graves de violações de direitos humanos, fazer relatórios, documentar depoimentos, fazer registros audiovisuais que possam embasar as denúncias de violações do DHAA, sempre com a expressa autorização e participação ativa e informada dos grupos que têm seus direitos violados.
- Divulgar amplamente as situações e relatórios de denúncias de violações. Encaminhar estes materiais para as autoridades responsáveis, para parceiros, sejam de órgãos públicos ou da sociedade civil, universidades e outras instituições que possam colaborar para a adoção de medidas e superação dos quadros de violações de direitos.
- Pressionar pela criação de instrumentos de exigibilidade, colocar em prática e fortalecer os instrumentos já disponíveis. Isto pode ser feito junto às instituições de proteção de direitos humanos, citadas nesta publicação, ou perante outros órgãos e parceiros que possam colaborar com o processo de exigibilidade de direitos humanos.
- Estimular e colaborar na articulação de diferentes redes e fóruns de SAN e de direitos humanos, para que possam apoiar o processo de apropriação dos titulares de direitos.

- Lutar pela incorporação efetiva dos Princípios de Paris no funcionamento dos Conselhos de Direitos Humanos, nos âmbitos municipal, estadual e federal.
- Apoiar o processo de construção e fortalecimento da abordagem do DHAA no trabalho dos diferentes Conselhos. Nesse sentido, é fundamental que conselheiros participem de processos de formação em direitos humanos.
- Apoiar o processo de envolvimento de autoridades públicas, inclusive do Ministério Público com as demandas de comunidades marginalizadas, enfatizando sempre sua obrigação para a realização destes direitos.
- Promover a utilização de todos os instrumentos de exigibilidade existentes, tanto em âmbito nacional como internacional, quando necessário.

Há diversos exemplos de parcerias e articulações que têm sido cruciais para o apoderamento dos titulares de direitos e êxito de demandas da sociedade civil e do próprio governo:

- A força do Movimento Negro no Brasil foi fundamental para o sucesso da Conferência Internacional contra a Discriminação Racial de Durban. Ao mesmo tempo, o Movimento Negro apoderou-se das resoluções dessa Conferência para alavancar o processo de discussão sobre a discriminação racial no Brasil. Da mesma forma, o Movimento Quilombola conseguiu se apoderar dos avanços do Movimento Negro em relação ao seu pertencimento e a seus direitos, e conseguiu impor ao Estado Brasileiro uma nova dinâmica de reconhecimento de seus territórios tradicionais. Mais de 2000 dessas comunidades, desde então, se auto-reconheceram como Quilombolas.
- Muitos portadores da doença celíaca morrem em razão desta patologia porque não têm maiores informações sobre a mesma, especialmente quando nascem em famílias pobres que não têm acesso a um atendimento de saúde adequado que possibilite um diagnóstico oportuno e precoce da doença. A maior parte dos programas e políticas públicas de alimentação não levam em conta a existência dessa doença, acarretando problemas para os seus portadores. O protagonismo da ACELBR (7) na busca de instituições parceiras - universidades, conselhos, etc. - tem aos poucos garantido uma maior visibilidade ao tema, mas ainda de forma insuficiente frente à gravidade do problema. Hoje já existem resoluções do Conselho Nacional de Saúde e do CONSEA sobre o tema e o Ministério da Saúde, por meio da ANVISA, tornou obrigatória a identificação da presença de glúten no rótulo dos alimentos industrializados.
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA vem coordenando uma proposta de regulamentação da propaganda de alimentos ricos em açúcares, gorduras e sal e de bebidas com baixo teor nutricional com o objetivo de proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada. Essa regulamentação define claramente os limites para as propagandas de alimentos. Em novembro de 2006 a ANVISA abriu uma consulta pública onde foram recebidas 250 contribuições e 789 manifestações à proposta de regulamentação. No último dia 20 de agosto, foi realizada uma audiência pública para que todos os setores que potencialmente poderiam ser afetados tivessem oportunidade de manifestação antes da tomada de decisão. Em dezembro de 2009 o CONSEA deliberou pela aprovação das propostas da ANVISA para regulamentar a publicidade de alimentos dirigida a crianças e adolescentes. O Conselho pede “a imediata publicação da regulamentação” (8). A efetiva implementação desta regulamentação, no entanto, dependerá da capacidade do Ministério Público e da sociedade civil de monitorar seu cumprimento.
- A obrigatoriedade da rotulagem nutricional nos rótulos de alimentos foi estabelecida pela ANVISA e Ministério da Saúde, a partir de 2003 (9). Ela vem atender ao direito e à necessidade do consumidor a informações adequadas que o auxiliem na escolha dos alimentos. O objetivo principal é estimular os consumidores a ler e entender as informações veiculadas nos rótulos

dos alimentos, permitindo-lhes selecionar alimentos mais saudáveis. Portanto, os rótulos são elementos essenciais de comunicação entre produtos e consumidores. Para mais informações, consulte a publicação Rotulagem Nutricional Obrigatória. Manual de Orientações aos Consumidores. Educação para o Consumo Saudável (10).

- O Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, constituído em 1995 por quarenta e cinco organizações, redes e movimentos com o objetivo de fortalecer e contribuir com as ações desenvolvidas na luta pela realização da reforma agrária no país, vem construindo uma unidade nas lutas dos movimentos do campo, contribuindo para o debate sobre a função social da propriedade prevista na Constituição Federal no art. 186, na Lei da Reforma Agrária e no Estatuto da Cidade. Em 2003 o Fórum lançou a Carta da Terra, e no final do ano realizou a Marcha pela Reforma Agrária, que partiu de Goiânia até Brasília. O resultado desta marcha foi o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária pelo Governo Federal.

O que se observa, na prática, é que o fortalecimento de parcerias é fundamental para que a correlação de forças da sociedade se altere, favorecendo a redução das desigualdades e da injustiça social.

Não obstante, é importante ressaltar que as instituições de defesa e exigibilidade de direitos humanos e as entidades parceiras que atuam junto às comunidades ou grupos vítimas de violações de direitos humanos, devem sempre respeitar e contribuir para o fortalecimento da autonomia destas comunidades e grupos. A participação ativa e informada destas comunidades e sua condição de protagonistas de sua própria história devem ser sempre reforçadas.

O que se observa na prática é que a partilha de saberes e de forças entre diferentes parceiros e comunidades que sofrem violações permite uma luta mais eficaz pelos direitos humanos. Durante todo o processo de apoderamento, as entidades parceiras devem levantar elementos que apoiem estas comunidades e grupos na priorização e definição de ações. No entanto, entidades parceiras devem sempre apoiar os titulares de direito para que os mesmos estejam sempre à frente de sua caminhada.

### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

Que grupos ou comunidades no seu estado/cidade têm seu DHAA violado? Que apoio precisam para dar visibilidade e enfrentar essa situação? Que órgãos públicos devem apresentar propostas de superação desse quadro? Que ações são necessárias para acioná-los?

## Exemplos de facilitação da apropriação de instrumentos por parte de titulares de direitos

A efetiva implementação dos instrumentos de exigibilidade elaborados pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos e técnicos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (Direitos, Obrigações e Responsabilidades no âmbito do PNAE; 15 dimensões do Direito Humano à Alimentação Escolar; Rotinas e Procedimentos de Recepção, Análise e Resposta a Denúncias – mencionados no Módulo III, aula 5), juntamente com a capacitação dos atores envolvidos, inclusive dos titulares de direitos, poderá se constituir em uma boa prática para a exigibilidade e realização do Direito Humano à Alimentação Escolar.

Outro exemplo que merece destaque foi o trabalho desenvolvido pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) com comunidades urbanas marginalizadas e em situação de vulnerabilidade, que sofrem graves violações ao DHAA, para que estas se apoderassem dos princípios e normas de direitos humanos e pudessem fortalecer sua capacidade de exigir-los junto ao poderes públicos locais.

Esse trabalho foi desenvolvido entre outubro de 2004 e dezembro de 2006, por meio da implementação de projetos-piloto (11). Esses projetos, por serem iniciativas piloto, foram realizados em apenas duas comunidades, selecionadas através de consulta a entidades da sociedade civil e movimentos sociais. Antes do início dos pilotos, estas comunidades foram informadas sobre o projeto e se dispuseram a participar da iniciativa. Um dos pilotos foi desenvolvido em uma comunidade com aproximadamente 450 famílias, chamada Sururu de Capote (Maceió/AL); o outro na Vila Santo Afonso (Teresina/PI) com cerca de 250 famílias.

Uma série de atividades foi desenvolvida pela ABRANDH com a participação das comunidades, inclusive a realização de reuniões com autoridades públicas locais e entidades da sociedade civil. Vale ressaltar que esse processo foi conduzido de forma diferente nas duas comunidades, dependendo das dinâmicas específicas e dos parceiros disponíveis em cada realidade local.

A metodologia utilizada nos pilotos foi sendo aperfeiçoada na medida de sua própria implementação, e sempre com a participação ativa e informada das duas comunidades e de outros parceiros. Embora a luta por direitos humanos não possa ser efetuada através de um caminho lógico, previamente traçado, a experiência dos pilotos revelou que alguns passos são fundamentais para a exigibilidade e apoderamento dos titulares de direitos, dentre eles:

- a) levantamento prévio das violações.
- b) estabelecimento de um plano de trabalho de acordo com as prioridades da comunidade.
- c) ações de negociação ou exigibilidade de direitos.
- d) monitoramento contínuo das ações de exigibilidade.

### ***a) Levantamento prévio das violações***

O levantamento das violações nas duas comunidades foi realizado através de pesquisas que foram desenvolvidas em duas etapas: um inquérito alimentar e nutricional e uma pesquisa sobre a

situação econômica e social da comunidade.

O inquérito alimentar e nutricional incluiu a realização de exames antropométricos e de sangue para o diagnóstico nutricional e também a aplicação de questionário para medição do estado de (in)segurança alimentar e nutricional. A pesquisa foi feita por meio de amostragem da população usando-se o cadastro do Programa Saúde da Família para a seleção da amostra. Em uma das comunidades, por exemplo, foram entrevistadas 66 famílias, que possuíam 93 crianças e 149 adultos. A análise dos dados para a avaliação da segurança alimentar e nutricional das famílias foi realizada com base na Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional - EBIA, validada recentemente, no Brasil.(12) e (13)

O estudo sobre a situação social e econômica e sobre a violação de direitos humanos foi realizado através da aplicação de questionário para um determinado número de famílias. Esse questionário, além de trazer questões sobre o perfil e condições de vida, incluiu perguntas sobre o conhecimento acerca de direitos e da capacidade de exigibilidade da comunidade.

Lideranças comunitárias e alguns grupos das comunidades participaram ativamente da pesquisa, discutindo os instrumentos utilizados, acompanhando o trabalho dos pesquisadores, repassando informações para a comunidade, contribuindo com a mobilização para esse diagnóstico e realizando ações para divulgação dos resultados, como peças teatrais, reuniões e cartazes.

Esse diagnóstico socioeconômico e nutricional, realizado em articulação com diferentes parceiros em cada localidade (universidade, movimentos sociais, poder público municipal, etc.), possibilitou a documentação dos problemas das comunidades, dando base para analisar progressivamente os resultados obtidos com o trabalho piloto. A documentação de violações consiste na elaboração de relatórios ou documentos que registrem as violações de direitos humanos e suas causas.

A apropriação dos resultados do diagnóstico pelas comunidades foi fundamental para que eles tivessem uma nova leitura sobre suas vidas e para elaboração de novas estratégias de luta e de exigibilidade de direitos.

### ***b) Prioridades - Plano de trabalho e indicadores***

Com apoio da ABRANDH lideranças das comunidades elaboraram um plano de ação para exigir os seus direitos, estabelecendo demandas prioritárias e metas para o alcance de suas reivindicações. Esta etapa se constituiu em uma valiosa ferramenta para a exigibilidade de direitos e para o empoderamento das lideranças comunitárias.

Após a definição das demandas prioritárias, foram estabelecidos prazos, estratégias e metas intermediárias para o alcance das mesmas. Foram também identificadas as expectativas das comunidades em relação aos resultados e melhorias que poderiam ser alcançados através da realização destas demandas.

Este planejamento foi fundamental para definir os caminhos a serem seguidos, avaliar o funcionamento das estratégias e ações públicas e para traçar ações de exigibilidade.

### **c) Negociações - Exigibilidade de Direitos**

Todas as demandas acordadas pelas comunidades foram apresentadas aos órgãos públicos através de três instrumentos: direito de petição, reuniões e audiências públicas. As lideranças comunitárias e alguns membros das comunidades participaram de várias destas reuniões e audiências públicas, permitindo-lhes denunciar a situação de violações vivenciadas e iniciar um diálogo com os poderes públicos. Além de serem apresentadas aos poderes públicos, essas demandas foram também monitoradas.

### **d) Monitoramento**

A ABRANDH também apoiou o monitoramento da realização do DHAA nas duas comunidades. As ações de monitoramento são fundamentais para o acompanhamento das iniciativas de exigibilidade e, por outro lado, são, em si, também formas de exigir direitos.

Uma vez que as demandas das comunidades foram apresentadas aos órgãos públicos, com o apoio da ABRANDH, houve acompanhamento das ações efetuadas por estes órgãos para garantir as reivindicações das comunidades. A partir de reuniões com as comunidades era avaliada a eficácia e a adequação dessas ações. Nos casos onde eram detectadas omissões ou ações que não atendiam às metas e exigências comunitárias, novas negociações eram efetuadas perante os poderes públicos.

Cumprе ressaltar que apesar dos passos estarem descritos nesta ordem, em diversos momentos eles foram realizados concomitantemente. Logo no início do projeto, por exemplo, foram reivindicadas ações para garantir moradia para as famílias cujas casas estavam ameaçadas de desabamento em razão das chuvas, exigência que ocorreu independente da existência de pesquisa ou de um plano de ação.

Vale também ressaltar que a realização de oficinas de capacitação continuada em DHAA foi identificada como estratégia permanente e fundamental para todas as etapas do projeto. Além disso, em cada comunidade foram realizados dois cursos de capacitação em DHAA. Nessas ocasiões foram discutidos conceitos como direitos humanos, o DHAA e sua indivisibilidade, dignidade humana, a importância do apoderamento e da participação ativa e informada dos titulares de direitos, responsabilização dos portadores de obrigações, monitoramento e a utilização dos instrumentos de exigibilidade.

**É importante destacar que todos os passos do projeto contaram com o apoio de diversos parceiros e tiveram como base e vetor ações de apoderamento da linguagem dos direitos humanos e dos instrumentos de exigibilidade, mobilização e participação ativa e informada das comunidades.** Assim, tanto a pesquisa como o plano de ação e as atividades de exigibilidade e de monitoramento foram realizadas com a participação das lideranças comunitárias, através da mobilização das comunidades e de outros parceiros. Nesse processo a troca de (in)formação e o apoderamento de todos os envolvidos foram fundamentais para as relevantes conquistas alcançadas.



## Principais conquistas alcançadas através dos projetos-piloto

Os projetos-piloto foram experiências que demonstraram que para a realização dos direitos humanos é preciso, dentre outros fatores, que haja um constrangimento do poder público de forma que ele passe a agir conforme dispõem as normas nacionais e internacionais. Para que isto aconteça, é fundamental que a sociedade e os titulares de direitos se apoderem dos instrumentos e instituições de direitos humanos e, com seu poder de pressão, possam obrigar aqueles que detêm o poder, seja político, econômico ou ideológico, a agir conforme as normas que consagram os direitos fundamentais.

Através dessa luta, as duas comunidades conseguiram algumas vitórias, entre elas:

- **Fortalecimento do processo de apoderamento das lideranças comunitárias.**

As lideranças reconhecem que, com o trabalho, houve uma mudança na sua visão de mundo. Sabem que têm Direito Humano à Alimentação Adequada, à Moradia, e à Saúde, entre outros. Que políticas e ações públicas não são favores. As lideranças dizem que “saber direitos humanos abriu portas, sabemos exigir direitos, procurar os métodos certos, somos diplomáticos, conversamos com as autoridades, mas somos firmes, isso dá resultado”. Reconhecem que os agentes públicos dispensam um novo tratamento para elas e esse reconhecimento evidencia como a luta por direitos humanos pode mudar uma cultura assistencialista e paternalista estabelecida em nossa sociedade. A mudança de percepção, de se reconhecer como sujeito de direito, acaba gerando uma mudança na forma de se relacionar com o poder público, e, essa nova relação, provoca mudanças nos agentes do poder público que lidam com aqueles que conhecem e exigem seus direitos.

- **Visibilidade das ações e omissões que violam seus direitos.**

A documentação de violações, a articulação das lideranças das comunidades com outros atores sociais, as reuniões e audiências públicas foram fundamentais para dar visibilidade à situação de violação de direitos. Essa visibilidade colaborou para que ações públicas fossem destinadas às duas comunidades.

- **Uso de instrumentos públicos para exigir direitos.**

O Ministério Público de Alagoas entrou com uma Ação Civil Pública para exigir os direitos econômicos, sociais e culturais da comunidade Sururu de Capote (ver aula 2, Módulo III). Esta foi a primeira Ação Civil Pública no país que, considerando a indivisibilidade dos direitos humanos, exigiu a realização do DHAA e dos Direitos Humanos à Educação, à Vida, à Saúde de crianças e adolescentes e que teve como base as leis internacionais de direitos humanos e legislação nacional. Como explicado na aula 2 do Módulo III, a ação foi julgada procedente pelo Poder Judiciário Estadual e é uma referência que pode fundamentar outras ações e decisões judiciais em prol dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais de comunidades em situação de vulnerabilidade.

O Ministério Público Federal do Piauí também instaurou procedimentos administrativos para acompanhar as denúncias apresentadas pela comunidade da Vila Santo Afonso.

No Piauí e em Alagoas o uso do direito de petição e de audiências públicas foi fundamental para exigir as metas das comunidades.

- **Inclusão em políticas e programas públicos.**

Quanto à inclusão em políticas e programas públicos, no Piauí, por exemplo, foram construídas casas de alvenaria na Vila Santo Afonso e toda comunidade passou a fazer parte do Programa de Aquisição de Alimentos. Em Sururu de Capote, crianças que estavam fora da escola foram matriculadas em instituições de ensino público.

- **Construção de competências**

Durante o desenvolvimento do projeto foram também realizadas ações de formação em DHAA para conselheiros dos CONSEAs estaduais, gestores e funcionários públicos. Estas oficinas, somadas às ações desenvolvidas durante os pilotos, contribuíram para dar início ao processo de construção de competências destes atores, o que foi fundamental para a realização de direitos nos dois estados.

Os projetos-piloto aumentaram a visibilidade das comunidades e de seus problemas; facilitaram a mobilização, a (in)formação e a apropriação pelas comunidades dos instrumentos de exigibilidade disponíveis; fortaleceram a construção de competências de entidades defensoras de direitos, bem como a criação de instrumentos para impulsionar as autoridades públicas no sentido da garantia dos direitos humanos.

## MÓDULO V

### aula 5

#### Resumo

Os direitos humanos resultam de lutas milenares e estão consagrados em normas nacionais e internacionais. Apesar do que está previsto em lei, os agentes públicos nem sempre têm uma atuação adequada aos princípios e regras que consagram os direitos humanos e o Estado Democrático de Direito. Por essa razão é fundamental se apropriar, se apoderar, dos instrumentos de direitos humanos para que não haja omissão ou abuso de poder.

Empoderamento significa participação autônoma, informada e ativa no processo de decisões políticas, econômicas, culturais e sociais de um país. O conceito de apoderamento traz a mesma concepção, reforçando, porém, a idéia de que os direitos não podem ser concedidos, mas conquistados.

Muito mais do que apropriação de conhecimentos técnicos sobre direitos, o processo de apoderamento implica em uma apropriação política por parte dos sujeitos de direito, ou seja, é fundamental entender o contexto político que gera violações de direitos (ausência do Estado, correlação de forças desfavoráveis, posição da sociedade civil, entre outros) e buscar caminhos eficazes para superar essa situação.

O apoderamento das normas, tratados, instrumentos, da linguagem e da prática de direitos humanos é fundamental para o fortalecimento da luta por direitos e contribui para a criação de atores sociais que podem intervir de forma mais veemente na vida política de seu país e que sejam sujeitos de direitos, donos de sua própria história.

As experiências relatadas no módulo demonstram a importância do apoio de entidades ou instituições parceiras de diferentes tipos: movimentos sociais, ONGs, organismos públicos, universidades, Ministério Público, Defensoria Pública, entre outros, em ações de exigibilidade de direitos.

Os exemplos dos projetos-piloto também demonstram que, para a mudança de suas próprias realidades, é fundamental a mobilização desses grupos e populações que têm seus direitos humanos violados, apesar das enormes dificuldades de envolvimento em um processo organizativo decorrente de suas próprias condições de vida.

### PROPOSTA DE REFLEXÃO

Você conhece experiências próximas a esta relatada aqui (projetos-piloto de exigibilidade de direitos)? Como experiências como estas podem ser reproduzidas?

## MÓDULO V referências bibliográficas

(1) Comparato, F. K. “As garantias institucionais dos direitos humanos” in: Boletim dos Procuradores da República. Ano IV, nº 40, agosto 2001. p 3-8.

(2) BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Editora Campus. Rio de Janeiro, 2004.

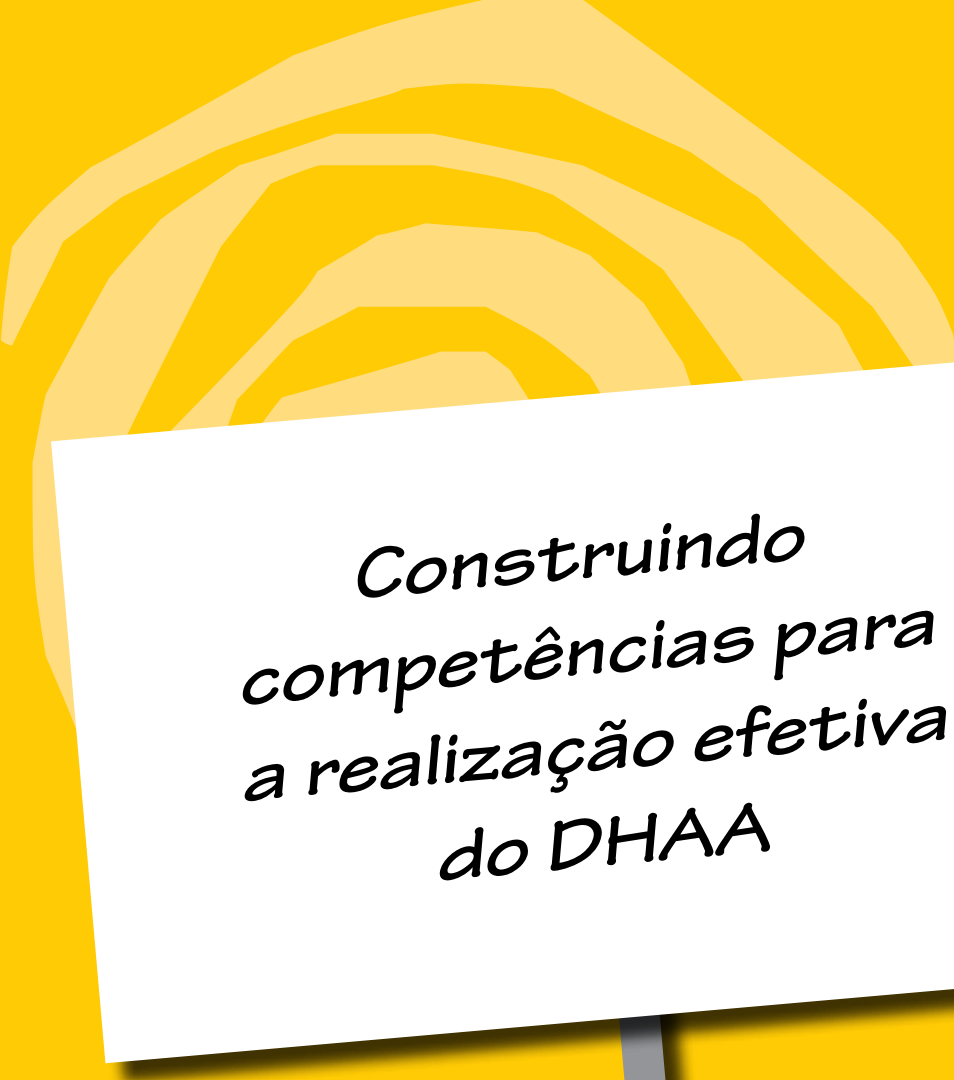
(3) Rede EICOS - *Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social*. Disponível em: <http://www.eicos.psychology.ufrj.br>

(4) Ver artigo “Impropriedades” de Fábio Konder Comparato, disponível no site: <http://www.consciencia.net/2003/08/09/comparato1.html>

(5) Ver documento entregue pela *Mobilização por uma reforma política ampla, democrática e participativa às lideranças partidárias no Congresso Nacional*. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos-e-manifestos/plataforma-dos-movimentos-sociais-para-a-reforma-do-sistema-politico>. Plataforma dos movimentos sociais para a reforma do sistema político

(6) *Direito Humano ao Meio Ambiente*. Jean Pierre Leroy. In: *Direitos Humanos no Brasil 2. Diagnóstico e Perspectivas*. Ano 2, n. 2, 2007. Coletânea Ceris. Mauad Editora LTDA.

- (7) Associação dos Celíacos do Brasil (ACELBRA). <http://www.ancelbra.org.br/2004/porque.php>
- (8) <http://www.fomezero.gov.br/noticias/consea-pede-imediate-regulamentacao-da-publicidade-de-alimentos>
- (9) [www.anvisa.gov.br](http://www.anvisa.gov.br): RDC 359 e 360 de 23 de dezembro de 2003.
- (10) [http://www.anvisa.gov.br/alimentos/rotulos/manual\\_rotulagem.pdf](http://www.anvisa.gov.br/alimentos/rotulos/manual_rotulagem.pdf)
- (11) Para maiores informações sobre o trabalho realizado no âmbito dos projetos-piloto ver o filme "*Peraí, é nosso direito!*" realizado pela ABRANDH e Videografia e dirigido por Renato Barbieri. O vídeo será apresentado nas ações de formação presencial que ocorrerão nos estados. Leia também o documento *Peraí, é nosso direito! Promovendo a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em comunidades urbanas vulnerabilizadas*. O documento foi elaborado por Valéria Burity e Elisabetta Recine em dezembro de 2007. ABRANDH - FAO. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/pilotos2007.pdf>
- (12) FIBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Segurança Alimentar 2004, IBGE: Rio de Janeiro, 2006.
- (13) Perez-Escamilla R, Segall-Correa AM, Maranhã LK, Sampaio MF, Marin-Leon L, Panigassi G. An adapted version of the U.S. Department of Agriculture Food Insecurity Module is a valid tool for assessing household food insecurity in Campinas, Brazil. *J Nutr* 2004; 134(8):1923-8.



*Construindo  
competências para  
a realização efetiva  
do DHAA*

**MÓDULO VI**

## Índice MÓDULO VI

**aula 1** Introdução

**aula 2** Os passos necessários para que o Estado realize suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e para a construção de competências em DHAA

**aula 3** Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Descrever e compreender o conceito de “apoderar-se”.
- ✓ Compreender a importância de os titulares de direitos se apoderarem da abordagem de direitos humanos e dos instrumentos de exigibilidade para o processo de realização de seus direitos.
- ✓ Compreender a importância do estabelecimento de parcerias para que os titulares de direitos se apoderem dos instrumentos de exigibilidade.

## Introdução

*A necessidade de incorporação de forma mais efetiva da dimensão da promoção da realização e exigibilidade do DHAA remete à necessidade de formação/capacitação e construção de competências continuadas no que se refere ao DHAA.*

No Módulo V vimos a importância do apoderamento para a garantia de direitos. Porém, para que os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais se realizem é fundamental que os agentes públicos tenham condições de atender as demandas da sociedade. Para tanto é preciso superar a “falta de vontade” e a falta de condições para realizar direitos. A superação desses dois elementos, destacada no parágrafo 17 do Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, é imprescindível para a realização do DHAA e é fundamental para a construção de competências.

### ***Porque é preciso construir competências para a realização efetiva do DHAA?***

A experiência das entidades que trabalham com o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, a exemplo da Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada e da ABRANDH, demonstram que políticas públicas e programas de SAN e de erradicação da pobreza, em muitas cidades e estados, ainda são usados como moeda eleitoreira e são executados como favores. Há uma forte concepção de que, por se destinarem a comunidades empobrecidas, podem ser prestados de qualquer forma e por qualquer meio. Além disso, em muitos casos, os agentes públicos não conhecem suas obrigações relativas à realização dos direitos humanos e não se sentem responsáveis pela sua realização.

Para darmos um exemplo, podemos citar um caso que ocorreu em julho de 2005, durante uma audiência pública que foi realizada para que membros de uma comunidade urbana marginalizada apresentassem para as autoridades públicas presentes - Ministério Público Estadual, representantes do Poder Executivo local e membros do CONSEA Estadual - relatos de situações de violações de direitos humanos causadas por ações e omissões públicas. As denúncias configuravam um quadro de pobreza extrema, no qual as pessoas da comunidade não tinham acesso a serviços públicos de qualidade ou à renda, e viviam em condições precárias, morando em barracos, sem banheiros, sem água e sem acesso a alimentação de qualidade ou mesmo em quantidade suficiente para sobrevivência. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural reforçou as denúncias apresentadas.

Nessa ocasião, o Ministério Público Estadual e as autoridades públicas presentes demonstraram, de forma clara, a ausência de uma cultura de direitos humanos e obrigações, ficando evidente que, em diversas situações, os serviços públicos no Brasil ainda são prestados como se fossem “favores”, que devem ser “recebidos” sem questionamento por parte de quem os utiliza, e não como o cumprimento de obrigações de normas jurídicas e administrativas.

O Ministério Público Estadual se retirou da reunião, enquanto ela ainda estava em curso, dizendo que nada podia fazer em relação às denúncias de violação de direitos humanos apresentadas pela comunidade; uma representante da Secretaria Municipal de Saúde chegou a destratar pessoas da comunidade e a dizer que as denúncias deveriam ser apresentadas ao Ministério da Saúde e não à Secretaria Municipal de Saúde, eximindo, portanto, essa Secretaria de suas obrigações. Nenhuma das autoridades ou representantes de instituições públicas presentes, com exceção da presidente do CONSEA estadual, se responsabilizou pelas omissões apontadas pela comunidade e nenhuma delas reconheceu que a inadequação, o não cumprimento ou a inexistência de políticas públicas são violações de direitos humanos. Nenhuma proposta foi feita pelas autoridades públicas presentes para a solução dos problemas apresentados pela comunidade durante a audiência pública.

Esse exemplo demonstra a necessidade de intensificação da pressão da sociedade civil sobre o Executivo, Legislativo, Judiciário e mesmo sobre o Ministério Público no sentido de que cumpram suas obrigações previstas tanto nos tratados internacionais de direitos humanos (respeitar, proteger, promover e prover), como na legislação e normas específicas que regulamentam suas atividades.

No entanto, esse exemplo demonstra também a necessidade de aprofundamento das seguintes questões:

- a) O que, afinal, precisa ser feito para que o Estado (poder público) se comprometa de forma progressiva com a realização efetiva dos direitos humanos no Brasil?
- b) De que forma o poder público deve criar as condições para que as instituições e seus servidores tenham a capacidade/competência para cumprir com suas obrigações?
- c) Em muitos casos, os direitos humanos são violados ou não são realizados pelos agentes públicos não por uma falta de vontade de realizar estes direitos, mas por uma série de diferentes fatores que precisam ser superados. Quais são esses fatores?

Não é suficiente eleger governantes comprometidos com os direitos humanos. Infelizmente, as instituições brasileiras não têm um histórico de funcionamento de acordo com as normas de direitos humanos e os agentes a elas ligados, em sua maioria, não são informados sobre suas obrigações, e, além disso, não têm condições objetivas de cumpri-las ou mesmo não se sentem responsáveis pelo cumprimento das mesmas.

Por isso, para que as obrigações legais sejam respeitadas e cumpridas é preciso construir competências, isto é, superar a falta de vontade e falta de condições para que os agentes públicos realizem direitos. O processo de construção de competências abrange:

- o compromisso com a realização dos direitos humanos.
- o estabelecimento e divulgação de termos de referência.
- a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos.
- a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações; e
- a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para isso.



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

Existem obstáculos estruturais para a garantia de direitos humanos no Brasil. Podemos citar, por exemplo, a falta de respeito à soberania do povo brasileiro e a concentração de poder (econômico, político, de comunicação, entre outros) que ainda afetam o país. Além de grandes causas estruturais, podemos mencionar como obstáculos para a realização de direitos:

**Do ponto de vista dos titulares de direitos, muitos desafios e obstáculos para a promoção do DHAA podem ser identificados. Dentre eles, podemos citar:**

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

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

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

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

Alguns que buscam essas instituições nem sempre recebem tratamento adequado por parte dos agentes públicos que não se vêem como portadores de obrigações que devem ser cumpridas, em nome do Estado. Os agentes públicos também não reconhecem essas pessoas como titulares de direitos e os discriminam. Este fato reforça a descrença em relação aos órgãos públicos que têm a obrigação de realizar direitos e superar as violações aos mesmos.

**Do ponto de vista das entidades da sociedade civil, os seguintes desafios e obstáculos para a promoção do DHAA podem ser identificados:**

- ***Falta de aproximação com a linguagem e prática dos direitos humanos por parte de entidades da sociedade civil***

Movimentos sociais e as organizações da sociedade civil estão apenas começando a entender a contribuição da abordagem dos direitos humanos para o fortalecimento das lutas populares.

Além disso, só muito recentemente as organizações de direitos humanos e os movimentos sociais começaram a incorporar em seu trabalho a dimensão dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Anteriormente o trabalho era essencialmente focado nos Direitos Humanos Cívicos e Políticos (DHCP).

**Do ponto de vista dos portadores de obrigações, muitos obstáculos e desafios podem ser identificados:**

- ***Falta de informação sobre suas obrigações e sobre direitos humanos***

a) A maior parte dos servidores públicos, e mesmo dos gestores públicos, não tem informações sobre suas obrigações, enquanto agentes do Estado, de respeitar, proteger, promover e prover a

realização do DHAA e outros direitos humanos.

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

• ***Falta de garantia de acesso aos serviços e instituições públicas e falta de tratamento adequado***

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

• ***Falta de planejamento, coerência e articulação entre as políticas de direitos humanos e SAN e falta da incorporação da abordagem de direitos humanos nos programas existentes***

a) Não existe no país uma estratégia política e articulada de direitos humanos. Já a política de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, embasada nos compromissos internacionais e na legislação nacional de promoção do DHAA, ainda está sendo criada. Isso faz com que coexistam ações públicas por vezes contraditórias, sendo umas favoráveis aos direitos humanos e outras lesivas a eles.

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

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

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

b) A criação da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) pode ser considerada um avanço; entretanto, ela ainda não tem infra-estrutura, recursos e independência necessários para dar respostas efetivas às violações a esse direito humano fundamental.

c) Os Conselhos de Controle Social de Políticas Públicas existentes - como os de Saúde, Alimentação Escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional - ainda não estão preparados para lidar com os DHESC e com o processo de encaminhamento e monitoramento de denúncias de violação de direitos humanos.

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

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

f) Grande parte dos membros do Poder Judiciário ainda não faz uso de dispositivos de direitos humanos quando exerce a função jurisdicional, especialmente quando julga casos relacionados aos DHESC.

g) Muitos defensores de direitos não estão capacitados para trabalhar com a dimensão dos direitos humanos.

Além de apoiar a capacidade dos titulares de exigir seus direitos e fortalecer os mecanismos de exigibilidade, tornando-os mais hábeis no recebimento e encaminhamento das denúncias, é fundamental que se promova a construção de competência continuada da máquina estatal e dos servidores públicos para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada.

### **Exercício para reflexão:**

Marque V ou F:

( ) O processo de construção de competências pode ser, em poucas palavras, definido como a superação da falta de vontade e da falta de condições para que os agentes públicos realizem direitos.

( ) Existem obstáculos para a realização de direitos no Brasil. Do ponto de vista dos portadores de obrigação podem ser citados como obstáculos: a falta de compromisso com direitos humanos, a falta de informação sobre as normas que dispõem sobre os mesmos e a falta de planejamento e coerência entre as ações públicas. Por essa razão, é fundamental o investimento no processo de construção de competências dos agentes públicos.

( ) Parte dos titulares tem informações sobre seus direitos e a forma de exigí-los. Muitos, porém, deixam de demandá-los perante os órgãos do Estado por não acreditar que os mesmos possam superar as situações de violações de direitos humanos a que estão submetidos.

( ) A mera previsão legal e a eleição de governantes comprometidos com direitos humanos é suficiente para a garantia dos mesmos. Roteirização: caso seja marcado V deve aparecer a seguinte mensagem: Falso. Lembre-se: Não é suficiente eleger governantes comprometidos com os direitos humanos. Infelizmente, as instituições brasileiras não têm um histórico de funcionamento de acordo com as normas de direitos humanos e os agentes a elas ligados, em sua maioria, não são informados sobre suas obrigações, e, além disso, não têm condições objetivas de cumpri-las ou mesmo não se sentem responsáveis pelo cumprimento das mesmas.

## **MÓDULO VI**

### **aula 2**

## **Os passos necessários para que o estado realize suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e para a construção de competências em DHAA**

Para a realização efetiva do Direito Humano à Alimentação Adequada e construção de competências para a promoção do DHAA, alguns passos fundamentais precisam ser observados (1):

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

### **1. O Estado deve, na prática, assumir suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, ou seja, passa pela decisão política de assumir de fato essas obrigações**

Na realidade para que o Estado assuma, de fato, suas obrigações, uma série de mudanças práticas deve ocorrer. Uma verdadeira revolução cultural é necessária dentro da sociedade e da máquina do Estado para que a perspectiva dos direitos humanos seja efetivamente considerada e para que mudanças efetivas e profundas possam vir a acontecer.

A seguir estão listados, de modo geral, alguns exemplos que podem demonstrar se o Estado está de fato assumindo suas obrigações relativas aos direitos humanos:

- Adotar, sempre, políticas econômicas, fiscais, ambientais ou de qualquer outra natureza, que sejam coerentes com os direitos humanos e não adotar quaisquer ações que possam violá-los.
- Garantir que as ações de promoção de direitos humanos sejam sempre coerentes com os seus fins.
- Fazer com que a estrutura da máquina do Estado funcione para todos, com prioridade para os mais marginalizados, deixando de privilegiar os detentores do poder econômico. Para isto é fundamental que recursos sejam alocados de forma a reverter as desigualdades e para fortalecer os programas públicos de forma equitativa.
- Considerar as especificidades de cada contexto e ouvir as vítimas de violações de DHAA através de canais de participação social legítimos, ativos e eficazes.
- Garantir a alocação de recursos adequados para políticas que garantam a promoção, o respeito, a proteção e o provimento do DHAA, bem como a boa execução dos mesmos.
- Estabelecer parcerias com a sociedade. Assim o Estado conseguirá definir prioridades com mais clareza e poderá somar esforços com iniciativas de caráter não governamental, otimizando a alocação de recursos.

Para fazer valer as suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, as mudanças necessárias descritas acima precisam ser entendidas como prioridade. Além disso, deve o Estado:

- Garantir, em todas as esferas de governo, instrumentos de exigibilidade de direitos, bem como formas de correção de políticas e ações públicas. Para tanto, **o Estado precisa realizar um diagnóstico das políticas públicas e incorporar a elas rotinas e procedimentos para a exigibilidade dos direitos humanos.**
- Garantir que as atividades dos Conselhos de Direitos Humanos, assim como de outras **instuições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de direitos humanos** tais como Ministério Público, Comissões Legislativas de Direitos Humanos, Comissão de Monitora-

mento de Violações do DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), sejam desenvolvidas de forma independente do governo, mesmo que sejam financiadas pelo poder público.

Uma vez estabelecidos os procedimentos e rotinas de exigibilidade no âmbito das políticas públicas, bem como o funcionamento independente e autônomo das instituições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de direitos humanos, o Estado precisa:

- divulgar informações para os titulares sobre seus direitos e capacitar os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos
- garantir as condições necessárias para que os agentes públicos possam cumprir as suas obrigações, ou seja, as tarefas e rotinas previstas para sua função pública e responsabilizá-los, em casos de violação.

## **2. Estabelecimento e divulgação de termos de referência com definição clara de atribuições e obrigações**

Como a maior parte dos servidores públicos ainda não tem informações sobre suas obrigações, enquanto agentes do Estado, de respeitar, proteger, promover e prover a realização do DHAA e outros direitos humanos, um dos passos fundamentais para a construção de competências em DHAA está relacionado ao estabelecimento e divulgação de termos de referência, rotinas e procedimentos claros, nos quais as tarefas e responsabilidades dos servidores públicos sejam facilmente entendidas.

As atribuições e obrigações das instituições governamentais e dos servidores públicos precisam ser sempre bem definidas, de forma acessível à população. Nesse sentido, as instituições devem definir, de forma precisa, as obrigações dos seus servidores e gestores públicos. Esses termos devem estar acessíveis a todos e fixados nas instituições e nos locais onde trabalham ou atuam os agentes públicos.

## **3) Divulgação de informações para os titulares sobre seus direitos e para os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos**

Estratégias e campanhas de educação e informação podem chamar a atenção pública para o problema da alimentação inadequada e da fome enquanto violação do DHAA. Podem também reforçar a necessidade de efetiva ação governamental no sentido de cumprir com suas obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.

As estratégias de educação, informação e capacitação para os titulares de direito sobre o DHAA não podem estar dissociadas de outras atividades de promoção da exigibilidade desses direitos. Informar ou “educar” o titular sobre seus direitos perde o sentido se o titular não adquire também a capacidade de exigir-los junto ao poder público, ou se não há os instrumentos necessários para fazê-lo. Nesta perspectiva, muitas vezes, o processo de educação, informação e capacitação tem que estar associado ao desenvolvimento de ações de incidência sobre o poder público no sentido da construção dessas condições.

Vale ressaltar que a garantia da realização do DHAA, e dos direitos humanos de uma forma geral, implica em mudanças de paradigma que influenciam todo o processo de ação pública. Essa mu-

dança de padrão é complexa e requer uma série de transformações que exige o fortalecimento dos processos e lutas sociais e a construção de novas relações de poder. No entanto, essas mudanças têm que ser consolidadas e complementadas com o acesso à informação e o compartilhamento de experiências. Nesse contexto, a realização de ações continuadas de formação em DHAA é fundamental:

### **Formação e capacitação em DHAA**

Em relação ao Direito Humano à Alimentação Adequada, a necessidade de formação, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, vem sendo detectada como uma estratégia essencial para o apoderamento dos titulares de direitos e para a construção de competências:

***Dos gestores públicos:*** a sua capacitação/formação em DHAA para deve ter como objetivo fortalecer, dentre outros elementos, a concepção de que a realização de suas atribuições, a implementação de políticas públicas e a melhoria da condição de vida de comunidades excluídas são direitos a serem garantidos por meio do cumprimento de suas obrigações de agentes públicos. Essas capacitações devem também tratar das possíveis sanções que lhes caberia pelo não cumprimento de suas obrigações.

***De membros de Conselhos de Políticas Públicas*** para que estes possam:

- a) Exigir a incorporação da dimensão de obrigações públicas nas rotinas e procedimentos dos conselhos;
- b) Usar os instrumentos de exigibilidade existentes e lutar pela instituição de novos instrumentos de recurso, seja em âmbito administrativo, como quase judicial e judicial.
- c) Propor a criação, modificação e extinção de políticas públicas quando for o caso, para que as ações públicas sejam mais compatíveis com a promoção de direitos.

***De membros de Conselhos de Direitos Humanos*** para que estes possam:

- a) Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões e princípios fundamentais dos direitos humanos no processo de recebimento de denúncias de violações e encaminhamento das denúncias.
- b) Entender seu papel no processo de documentação e investigação de violações, identificação de responsáveis, proposição, encaminhamento e monitoramento de reparações de violações comprovadas de direitos humanos. Além disso, as capacitações em direitos humanos têm também o papel fundamental de reforçar a importância da articulação dos Conselhos de Direitos Humanos com os Conselhos de Políticas Públicas para a proposição de ações, políticas e programas públicos para que o DHAA deixe de ser violado.
- c) Lutar para que os conselhos funcionem conforme as normas e documentos de direitos humanos, e, principalmente, segundo os Princípios de Paris.

***Dos agentes de direito, inclusive de representantes do MP,*** para que eles possam exercer o seu relevante papel em relação à proteção e promoção dos direitos humanos.

## **4. Devem ser criadas condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações**

Ressalta-se que **o protagonismo dos agentes públicos é promovido através do envolvimento dos portadores de obrigação (dos servidores públicos) no processo de tomada de decisões,** inclusive na definição de como suas tarefas devem ser assumidas e cumpridas. Em alguns casos, a não realização das obrigações pode ocorrer pela incapacidade para fazê-lo, e não devido a uma

falta de vontade em realizar esses direitos. Nesse sentido, uma investigação das razões pelas quais os portadores de obrigações não as estão realizando torna-se importante.

Na avaliação das capacidades dos servidores públicos para o cumprimento de suas obrigações relativas aos direitos humanos, devem ser considerados os seguintes elementos:

- a. Motivação para implementar medidas e aceitação da obrigação de fazê-las;
- b. Autonomia para tomar decisões;
- c. Acesso e controle a recursos econômicos (equipamento, material, etc), humanos (pessoal capacitado e qualificado) e organizacionais (programas contínuos de treinamento, etc.);
- d. Capacidade de comunicação para o estabelecimento de parcerias, quando necessário; e
- e. Capacidade para tomar decisões racionais e aprender com as experiências (monitoramento e avaliação das práticas, políticas e programas).

Um agente de saúde, por exemplo, não pode cumprir seu papel se não tiver acesso a alguns recursos. Não é possível monitorar o crescimento e o desenvolvimento das crianças, caso não disponha de balanças em bom funcionamento ou da caderneta da criança para as anotações do peso e outros dados de saúde (2).

## **5. Mecanismos para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e sejam responsabilizados por violações ao DHAA**

Uma abordagem dos direitos humanos requer que todos aqueles que têm a obrigação de propor estratégias e assegurar direitos sejam **responsabilizados** por suas ações e omissões que caracterizem violações de direitos humanos.

A necessidade de implementação efetiva de mecanismos específicos para responsabilizar os portadores de obrigações, em caso de violações de direitos humanos, é fundamental. Se não forem estabelecidos mecanismos específicos para responsabilizar as autoridades competentes e servidores públicos, é improvável que algo venha a ser feito a respeito das irregularidades e violações ainda existentes em nosso país.

Todos os servidores públicos devem ser informados que caso não cumpram suas obrigações relativas ao respeito, proteção, promoção e provimento do DHAA, poderão ter sua ação ou falta de ação identificada como uma violação do DHAA junto às instituições de proteção dos direitos humanos, tais como o Ministério Público e Conselhos de Direitos Humanos.

Além disso, para a responsabilização dos portadores de obrigação é fundamental que os titulares de direitos estejam apoderados para exigir seus direitos e assim pressionar os que devem realizá-los.

Dessa forma, vale destacar a importância de criar estruturas e mecanismos específicos nas instituições públicas para acolhimento de denúncias de violações dos direitos humanos e responsabilização dos atores responsáveis por essas violações. É importante que estruturas dessa natureza estejam especialmente preparadas para acolher as demandas de comunidades tradicionais, pessoas vulnerabilizadas e portadoras de necessidades alimentares especiais (gestantes, idosos, adoles-

centes, portadores do HIV, celíacos, diabéticos, entre outros) buscando facilitar-lhes a exigência de seus direitos.

Garantir a responsabilização de agentes e instituições públicas significa encontrar formas de assegurar que eles irão fazer o que devem fazer, cumprindo suas obrigações.

Sintetizando o que vimos neste módulo, quais ações devem ser tomadas para a construção de competências, por exemplo, no âmbito de um programa ou política pública?

1. As instituições responsáveis pela implementação do programa devem assumir, de fato, a realização dos direitos humanos como obrigação e prioridade e emendar o máximo de esforço para a sua realização.
2. As obrigações dos servidores e gestores públicos responsáveis pela implementação do programa devem estar bem definidas. Esses termos de referência devem estar acessíveis a todos e fixados nas instituições e nos locais onde trabalham ou atuam os agentes públicos.
3. É fundamental que haja revisão e monitoramento do programa na perspectiva do DHAA (ver aula 1 do Módulo IV) visando, inclusive, a construção e implementação efetiva de rotinas e procedimentos públicos para a cobrança dos direitos previstos neste programa (ver exemplo do PNAE - aula 5 do Módulo III). Esses instrumentos e rotinas criados no âmbito do programa devem ser amplamente divulgados, facilmente utilizáveis e estar localizados o mais próximo possível das comunidades.
4. Uma vez estabelecidos os procedimentos e rotinas de exigibilidade no âmbito do programa, as instituições responsáveis pela implementação do programa devem:
  - divulgar informações para os titulares sobre seus direitos e capacitar, de forma continuada, os agentes públicos sobre suas obrigações em relação aos direitos humanos previstos no programa;
  - garantir as condições necessárias para que os agentes públicos possam cumprir as suas obrigações, ou seja, as tarefas e rotinas previstas para sua função pública e responsabilizá-los, em casos de violação.

O exemplo explicado na aula 5 do Módulo III sobre a construção de rotinas e procedimentos de exigibilidade no âmbito do PNAE é um exemplo de ação que, quando implementada, irá colaborar para a superação de violações, melhoria do funcionamento do programa e construção de competências.

É importante, porém, ressaltar que para que este seja um exemplo efetivo de construção de competências é necessário que as outras etapas citadas acima e neste módulo (o compromisso com a realização dos direitos humanos; o estabelecimento e divulgação de termos de referência; a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos; a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações; e a responsabilização daqueles que não as cumprem), sejam observadas e que os resultados desse trabalho, realizado no âmbito do PNAE, sejam postos em prática.



## Exercício para reflexão:

Marque V ou F:

( ) O processo de construção de competências abrange: a) o compromisso com a realização dos direitos humanos; b) o estabelecimento e divulgação de termos de referência; c) a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos; d) a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações e a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para cumpri-las.

( ) O apoderamento dos titulares de direito é um passo importante, mas não fundamental para o fortalecimento da responsabilização dos portadores de obrigação.

## MÓDULO VI

### aula 3

## Resumo

Não é suficiente eleger governantes comprometidos com os direitos humanos. Infelizmente, as instituições brasileiras não têm um histórico de funcionamento de acordo com as normas de direitos humanos. Por sua vez, os agentes a elas ligados, em sua maioria, não são informados sobre suas obrigações e, além disso, não têm condições objetivas de cumpri-las ou mesmo não se sentem responsáveis pelo seu cumprimento.

Do ponto de vista dos titulares de direito e entidades da sociedade civil, podemos dizer que os principais obstáculos e desafios para a promoção do DHAA são:

- Desinformação sobre direitos e forma de exigí-los;
- Descrença nas instituições e instrumentos de proteção de direitos humanos;
- Falta de aproximação com a linguagem e prática de direitos humanos por parte de entidades da sociedade civil.

Muitos obstáculos podem ser identificados no âmbito das instituições e de seus agentes (portadores de obrigações):

- Falta de informação sobre suas obrigações e sobre direitos humanos;
- Falta de garantia de acesso aos serviços e às instituições públicas e falta de tratamento adequado para os que procuram esses serviços;
- Falta de planejamento, coerência e articulação entre as políticas de direitos humanos e SAN e não incorporação da abordagem de direitos humanos nos programas existentes;
- Falta de instrumentos eficazes de exigibilidade de direitos humanos e responsabilização de agentes que violam esses direitos.

Para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada é fundamental aumentar a capacidade dos titulares de direitos de exigir, fortalecer os instrumentos e instituições de exigibilidade e promover a construção de competência continuada da máquina estatal e dos servidores públicos.

O processo de construção de competências no âmbito do Estado abrange:

- o compromisso com a realização dos direitos humanos;
- o estabelecimento e divulgação de termos de referência;
- a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos;
- a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações; e
- a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para isso.

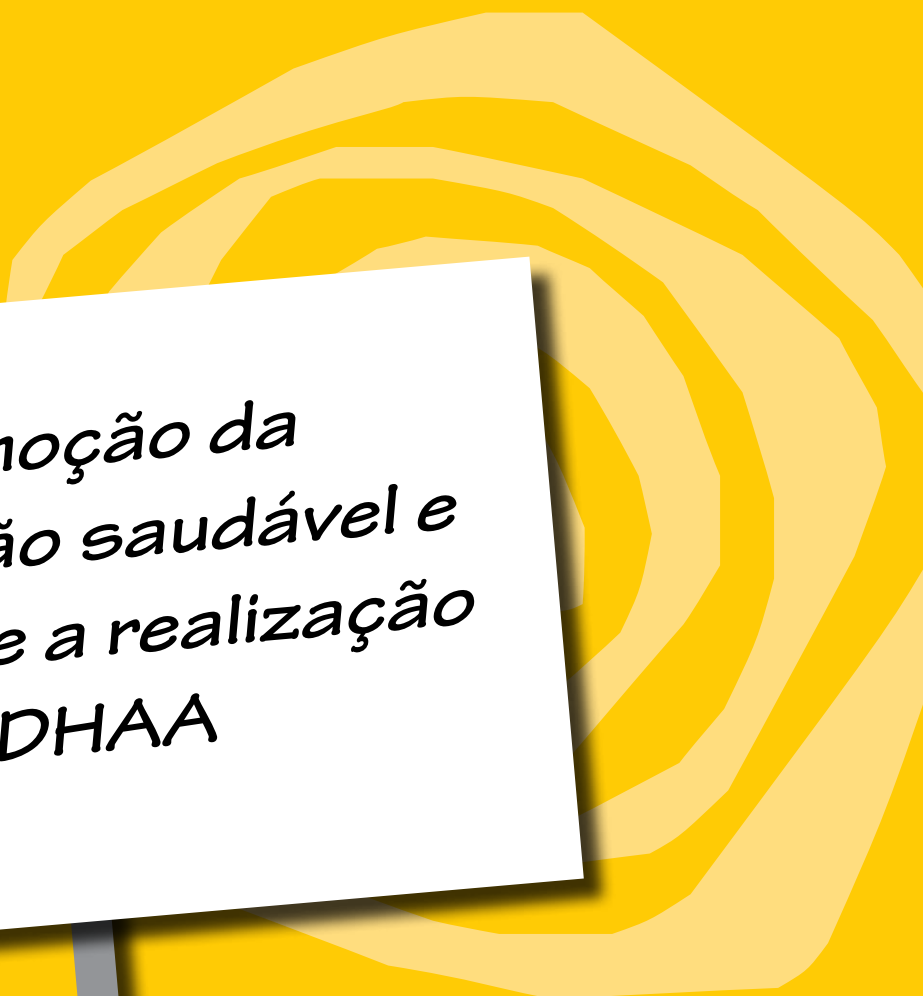
### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

Quais obstáculos precisam ser superados para a construção de competências, em sua realidade local, para a realização do DHAA? Que passos podemos dar para superar esses obstáculos? Como o poder público pode promover o processo de construção de competências? Como a sociedade pode exigir a superação da falta de vontade e da falta de condições para a realização do DHAA?

## **MÓDULO VI** referências bibliográficas

(1) Texto elaborado com base nas propostas contidas no *Comentário Geral 12* e nas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada*.

(2) Para conhecer a *Caderneta de Saúde da Criança* e as outras ações do Ministério da Saúde voltadas pra o público infantil, acesse. [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) (clique cidadão e depois saúde da criança). A caderneta de Saúde da Criança, em formato PDF, está disponível no site: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Caderneta%20Crianca%202007.pdf>. Para conhecer mais sobre o SISVAN, instrumento de monitoramento do crescimento das crianças, acesse <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php>.



*A promoção da  
alimentação saudável e  
adequada e a realização  
do DHAA*

**MÓDULO VII**

## Índice MÓDULO VII

- aula 1** A alimentação saudável e adequada: conceito, princípios e atributos
- aula 2** O papel das políticas públicas na promoção da alimentação saudável e adequada
- aula 3** Como promover a alimentação saudável e adequada em nível comunitário?
- aula 4** Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Compreender o que é alimentação saudável e adequada.
- ✓ Compreender porque a promoção da alimentação saudável e adequada pode ser um eixo estratégico para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.
- ✓ Identificar o papel das políticas públicas na promoção da alimentação saudável e adequada.
- ✓ Reconhecer as oportunidades para a mobilização local e a promoção da alimentação saudável e adequada e o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Como já discutido, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) possui duas dimensões indivisíveis: (1) o direito a estar livre da fome e da má-nutrição e (2) o direito a uma alimentação adequada. Para que estas duas dimensões possam ser plenamente realizadas o DHAA requer a garantia de todos os demais direitos humanos. Um deles é o direito humano à saúde. A realização do **direito humano à saúde** interfere diretamente nas duas dimensões do DHAA. Neste mesmo sentido o conceito de alimentação saudável e adequada é um ponto comum que faz a conexão entre três conceitos chaves: promoção da saúde, SAN e DHAA. A promoção da alimentação saudável e adequada – enquanto uma estratégia e enquanto objeto de ação de Estado – é uma ação intersetorial. Praticamente todas as áreas de governo devem atuar na promoção da alimentação saudável e adequada. Por exemplo, a saúde deve garantir ações de orientação para a promoção do aleitamento materno, orientação às mães para introdução de outros alimentos a partir do sexto mês de vida, rotinas na maternidade que garantam essa prática, entre outras ações. A alimentação escolar deve oferecer alimentos saudáveis, a agricultura deve produzir alimentos saudáveis e adequados a preços justos, necessitamos de uma rede de comércio capilarizada o suficiente para que todos tenham acesso à compra de alimentos, os alimentos industrializados devem ter uma composição saudável e serem acessíveis financeiramente, os pequenos produtores e os sistemas familiares precisam ter acesso à terra, crédito, sementes, insumos etc. Quem tem a vocação para produzir os seus próprios alimentos deve ter o direito e a oportunidade de fazê-lo.

Desta maneira, a alimentação saudável e adequada e a realização da dimensão qualitativa do DHAA também traduzem o desafio da coordenação intersetorial para definição de prioridades, ações e responsabilidades e a coerência entre as diferentes políticas e programas públicos.

## A alimentação saudável e adequada: conceito, princípios e atributos

No âmbito das obrigações do Estado voltadas para a realização do DHAA, que são destinadas para toda a população e têm caráter permanente, encontram-se aquelas de **promoção da saúde**.

A promoção da saúde é definida na Carta de Ottawa, de 1986, como: *“Processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo”*. Nesse sentido, promoção da saúde consiste em “proporcionar à população as condições e requisitos necessários para melhorar e exercer controle sobre sua saúde, envolvendo: a paz, a educação, a moradia, a alimentação, a renda, um ecossistema estável, justiça social e equidade” (1). Também segundo este mesmo documento, os campos de ação da promoção da saúde são “a elaboração e implementação de políticas públicas saudáveis; a criação de ambientes favoráveis à saúde; o reforço da ação comunitária; o desenvolvimento de habilidades pessoais e a reorientação dos sistemas e serviços de saúde”.

A partir desse conceito, compreende-se que promover a saúde é atuar para modificar os determinantes do processo saúde / doença da população e da comunidade. Importante ressaltar que a ação deve, necessariamente, ser em todas as áreas de origem destes determinantes.

A **promoção de práticas alimentares saudáveis**, que se inicia com o incentivo ao aleitamento materno, está inserida no contexto da adoção de modos de vida saudáveis, componente importante da promoção da saúde.(2)

O modo de vida das sociedades modernas facilita o distanciamento de uma vida saudável, mesmo nos segmentos mais ricos da população. O rápido declínio no gasto energético relacionado a trabalhos que demandam menos esforço físico, - somado às atividades sedentárias de lazer (como a permanência de horas em frente à TV, jogos eletrônicos) e o aumento no consumo de alimentos com alta concentração de gorduras, açúcares e sal vêm causando vários tipos de doenças. Essas doenças (obesidade, diabetes, colesterol elevado e hipertensão), originalmente características dos adultos, atualmente já são observadas em crianças e em todas as faixas de renda de nossa sociedade. Nesse contexto, portanto, a promoção de práticas alimentares saudáveis é urgente!

No entanto, esse processo não é apenas individual, ou seja, **a reconstrução dos hábitos de vida e de alimentação na direção da saúde depende de políticas públicas que possibilitem aos indivíduos, enquanto um coletivo, adotarem práticas saudáveis**.

Assim, mesmo que o setor saúde realizasse campanhas educativas para incentivo à atividade física diária e para a alimentação saudável e adequada isto não geraria o impacto suficiente e necessário para controlar e reduzir o número de casos de pessoas com as doenças já mencionadas. É necessário um compromisso concreto de outros setores para garantir que cada uma das áreas de governo faça a sua parte para a promoção da saúde e realização do DHAA.

Por exemplo:

- Incentivar as escolas, creches, restaurantes nos locais de trabalho a adotarem uma alimentação saudável para seus usuários;
- Restringir a comercialização de alimentos não saudáveis nas escolas;
- Controlar as práticas de *marketing* de alimentos, especialmente aquelas dirigidas às crianças;
- Estabelecer novos parâmetros para os alimentos industrializados no que se refere à quantidade de gorduras, sal e açúcar e componentes químicos;
- Ampliar o apoio à produção e comercialização de alimentos da agroecologia;
- Implantar parâmetros limitantes e reforçar o controle para o uso de agrotóxicos e outros insumos nocivos à saúde humana e animal;
- Ampliar e aprimorar a rotulagem de alimentos para que os indivíduos possam fazer uma escolha informada no momento da compra;
- Implementar ações efetivas para a promoção do consumo de alimentos produzidos localmente, que tenham referência cultural da comunidade;
- Adequar a infra-estrutura das escolas e dos locais de trabalho para que seus usuários disponham de espaços adequados para a realização de atividades físicas;
- Criar ou manter espaços públicos (calçadas públicas, praças, parques) adequados e seguros para a prática de atividades físicas e esportes, etc.
- Universalizar a rede de saneamento básico;
- Efetivar uma política habitacional que garanta a todos moradias adequadas;
- Garantir condições e ambientes de trabalho adequados;

A alimentação e nutrição adequadas são requisitos básicos para o crescimento e desenvolvimento humano ideal e devem estar inseridas em ações integradas de promoção de modos de vida saudáveis, lembrando que os direitos humanos (paz, alimentação, terra e território, moradia, renda, educação, ecossistema estável, justiça social e equidade) são indivisíveis e inter-dependentes.

A formação dos hábitos alimentares inicia-se logo durante a primeira infância. Isso exige que hábitos saudáveis de alimentação sejam estimulados precocemente. A alimentação saudável é um componente fundamental para a saúde durante todo o curso da vida. Portanto, uma das estratégias fundamentais para a promoção da saúde, da nutrição e para assegurar a SAN e o DHAA é a **promoção da alimentação saudável durante todo o curso da vida**.

O aleitamento materno é a primeira prática alimentar a ser estimulada para promoção da saúde, formação de hábitos alimentares saudáveis e prevenção de muitas doenças. O aleitamento materno exclusivo é o modo ideal de alimentação da criança até o sexto mês de vida. A continuidade do aleitamento materno até os dois anos, ou mais, associado à alimentação complementar é igualmente importante, pois objetiva garantir os níveis adequados de energia e de macro e micronutrientes da alimentação.

Por sua natureza múltipla, tanto nos aspectos que protegem ou colocam em risco a prática de amamentar requer uma variedade de ações para protegê-la e promove-la. O aleitamento materno pode ser considerado a primeira expressão do DHAA do indivíduo ao nascer. (veja box: “O Aleitamento Materno e o DHAA”)

## O Aleitamento Materno e o DHAA

A promoção do aleitamento materno é uma ação prioritária no campo da Política de Saúde e uma condição essencial para a realização do DHAA. O leite materno é o alimento ideal e exclusivo para a criança até o 6º mês de vida. Os benefícios para a saúde e a nutrição da criança são indiscutíveis.

A Lei no 11.265, de 04/01/2006, constitui-se em um instrumento legal que garante o aleitamento materno exclusivo nos primeiros 6 (seis) meses de vida e a continuidade do aleitamento materno até os 2 (dois) anos de idade, complementado com a introdução de novos alimentos na primeira infância. Essa lei dispõe ainda sobre a regulamentação da promoção comercial e do uso apropriado dos alimentos para lactentes e crianças de primeira infância, bem como do uso de mamadeiras, bicos e chupetas.

Assim, toda criança que nasce no Brasil têm o direito humano de ser amamentada, assegurado por lei e outros regulamentos institucionais (link para <http://www.ibfan.org.br/legislacao>). Os titulares desse direito são as crianças e suas mães. Cabe ao Estado respeitar, proteger, promover e prover o direito humano ao aleitamento materno. Na verdade, a ação do Estado deve-se iniciar com a promoção e a garantia dos direitos das meninas e mulheres que um dia terão os seus filhos.

Para as mulheres que estão no mercado formal de trabalho a Constituição Federal estabelece a licença maternidade de 120 dias, recentemente a licença maternidade para as servidoras públicas foi estendida para 6 meses (para as mulheres que trabalham na iniciativa privada esta ampliação é facultativa) (LEI Nº 11.770, de 9 de setembro de 2008). Esta licença é fundamental para garantir o direito ao aleitamento materno. Cabe, portanto ao Estado respeitar essa legislação, bem como promover a fiscalização do seu cumprimento nos demais setores da sociedade. No entanto, estas mesmas mulheres que estão protegidas pela lei precisam de outras medidas de proteção (horário flexível de trabalho, creches ou ambientes adequados nos locais de trabalho para a amamentação) após o término da licença para assegurar a continuidade da prática da amamentação e a realização plena deste direito. Uma outra medida de proteção diz respeito ainda à Lei no 11.265, já mencionada, que protege o aleitamento materno das estratégias de marketing usadas pelas indústrias que comercializam produtos que interferem negativamente no aleitamento.

Por outro lado, as mulheres que estão fora do mercado formal, podem ter esse direito fortemente ameaçado, pois muitas vezes possuem vínculos empregatícios precários – ou mesmo não os possuem – e podem ter dificuldades para a prática do aleitamento. Além disso, a Constituição Federal, no art. 5º, inciso L também assegura às presidiárias “condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação”. Cabe ao Estado, portanto, proteger e prover este direito por meio, por exemplo, da atuação dos serviços de saúde, que devem prover assistência médica e atenção básica à saúde utilizando-se de práticas promotoras do aleitamento. As orientações para isso são diversas no contexto da Política de Saúde e devem ser cumpridas pelos gestores da saúde, nos estados e municípios.

Para se concretizar a saúde e a SAN, todas as fases da vida merecem atenção: não há como atender uma em detrimento de outra. O que se pode – e deve - fazer é priorizar os mais vulneráveis aos problemas nutricionais, **mas sem incorrer no erro de deixar de dar atenção aos demais grupos**. Desta maneira, por exemplo, a nutrição adequada de gestantes e crianças deve ser entendida e enfatizada como elemento estratégico das ações públicas com vistas à promoção da saúde também na vida adulta.

### ■ **Alimentação saudável e adequada – sabendo um pouco mais**

Uma alimentação saudável é aquela que contribui para a promoção e manutenção da saúde e a prevenção de doenças e, portanto, para um estado nutricional adequado das pessoas em qualquer fase do curso da vida. Há uma sinergia estreita entre saúde e alimentação: esta é essencial para a saúde, enquanto que um bom estado de saúde é fundamental para que o organismo humano aproveite adequadamente os alimentos consumidos.

Existe um conceito equivocado, entre muitas pessoas e mesmo entre alguns trabalhadores de saúde, de que uma alimentação saudável é cara, sem sabor e de difícil acesso. Porém, a alimentação saudável pode ser acessível - física e economicamente - à sociedade como um todo e tem impacto importante sobre os principais fatores de risco à saúde, muitos deles comuns a várias doenças, além de ser saborosa e respeitar a cultura alimentar da pessoa, de sua família e do seu grupo social.

A **alimentação saudável**, segundo o Guia Alimentar para a População Brasileira (3), possui **requisitos/atributos** que são comuns a quaisquer uma das fases do curso da vida (infância, adolescência, idade adulta, etc). Necessitando, porém, algumas adaptações a objetivos nutricionais específicos em cada uma dessas fases, devendo também ser adequada às características fisiológicas e sociais do indivíduo. São eles:

- **Acessibilidade física e financeira:** ao contrário do que tem sido construído socialmente, por meio de informação equivocada, veiculada principalmente pela mídia, uma alimentação saudável é acessível, pois se baseia em alimentos in natura e produzidos localmente.
- **Sabor:** o argumento da ausência de sabor da alimentação saudável é outro tabu, uma alimentação saudável é, e precisa ser, saborosa, resgata e valoriza a preparação dos alimentos de maneira a preservar o valor nutritivo e realçar o sabor.
- **Variedade:** o consumo de vários tipos de alimentos que fornecem os diferentes nutrientes, evitando a monotonia alimentar, que limita a disponibilidade de nutrientes necessários para atender às demandas fisiológicas e garantir uma alimentação adequada. A diversidade dietética que fundamenta o conceito de alimentação saudável pressupõe que nenhum alimento específico - ou grupo deles isoladamente-, é suficiente para fornecer todos os nutrientes necessários a uma boa nutrição e conseqüente manutenção da saúde.
- **Cor:** a alimentação saudável contempla uma ampla variedade de grupos de alimentos com múltiplas cores; sabe-se que quanto mais colorida é a alimentação, mais rica é em termos de vitaminas e minerais. Essa variedade de coloração torna a refeição atrativa, que agrada aos sentidos e estimula o consumo de alimentos saudáveis como frutas, legumes e verduras, grãos e tubérculos em geral.



• **Harmonia:** esta característica da alimentação se refere especificamente à garantia do equilíbrio em quantidade e em qualidade dos alimentos consumidos para o alcance de uma nutrição adequada, considerando que tais fatores variam de acordo com a fase do curso da vida e outros fatores como estado nutricional, estado de saúde, idade, sexo, grau de atividade física, estado fisiológico.

• **Segurança sanitária:** os alimentos devem ser seguros para o consumo, ou seja, não devem apresentar contaminantes de natureza biológica, física ou química ou outros perigos que comprometam a saúde do indivíduo ou da população. Nesse sentido, com o objetivo de redução dos riscos à saúde, medidas preventivas e de controle, incluindo as boas práticas de higiene, devem ser adotadas em toda a cadeia de alimentos, desde a sua origem até o preparo para o consumo em domicílio, em restaurante e em outros locais que comercializam alimentos.

Além desses atributos – e fundamentando todos eles – está o **respeito e a valorização da cultura alimentar e de sua diversidade no contexto étnico, regional e social brasileiro.**

#### **A alimentação adequada e saudável no contexto da segurança alimentar e nutricional**

O processo para se garantir na mesa de uma família uma alimentação adequada e saudável inicia-se muito antes do preparo de uma refeição. A forma como o alimento é produzido, a qualidade das sementes utilizadas no plantio, a sustentabilidade ambiental da produção, o uso de agrotóxicos, a forma da colheita, o tipo do trabalho humano empregado, dentre outros aspectos compõe de maneira ampla o processo de promoção da alimentação saudável. Se resgatarmos o conceito adotado pelo Brasil veremos que a segurança alimentar e nutricional só será garantida quando tivermos processos sustentáveis e integrados de todas as fases da produção até o consumo dos alimentos. Em relação ao meio ambiente a preservação e/ou o uso sustentável da biodiversidade é essencial. O termo biodiversidade - ou diversidade biológica - diz respeito a riqueza e a variedade de espécies vivas do mundo. As plantas, os animais e os microrganismos fornecem alimentos, remédios e boa parte da matéria-prima industrial consumida pelo ser humano. O Brasil detém de 15 a 20% da biodiversidade mundial, segundo informações do Ministério do Meio Ambiente. Entretanto o modelo econômico que temos é uma ameaça constante à biodiversidade brasileira. O desafio que se coloca para todos nós é a manutenção dessa rica biodiversidade frente ao impacto destrutivo das atividades humanas e principalmente do modelo agrícola que está baseado na monocultura, no uso de agrotóxicos, nos desmatamentos, na exportação das mercadorias produzidas e na ampliação continuada das fronteiras agrícolas. A preservação da biodiversidade deve, portanto, ser uma preocupação constante quando promovemos a alimentação adequada e saudável. O resgate do valor nutricional dos produtos, aliado à agricultura familiar, a modelos agroecológicos de alimentos são consideradas condições fundamentais nas políticas integradas que ao mesmo tempo combate à fome e promove a segurança alimentar e nutricional. De maneira complementar as práticas de agricultura urbana em espaços públicos e individuais é também uma maneira de ampliar o acesso a alimentos de qualidade às pessoas, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional das famílias envolvidas, fortalecido vínculos e a organização comunitária e valorizado a cultura e o conhecimento popular. Um aspecto muito importante desta prática é que normalmente são utilizadas tecnologias de bases agroecológicas Os alimentos produzidos são destinados para auto-consumo e o excedente, quando existente pode ser comercializado localmente.

## **Soberania alimentar**

O conceito de soberania alimentar surge na década de 1990, a partir das demandas dos movimentos sociais vinculados à Via Campesina, articulação internacional de organizações camponesas de quatro continentes (Ásia, América, África e Europa) que reúne mais de 100 milhões de pessoas.

Esses movimentos se posicionavam, e continuam se posicionando, contra as políticas agrícolas neoliberais impostas por organismos como a Organização Mundial de Comércio e o Banco Mundial, aos governos do mundo inteiro e que afetam a forma de ocupar a terra e de produzir e comercializar alimentos.

Os movimentos sociais defendem que essas políticas aumentam a concentração de renda e de terra, dificultam a reforma agrária e o acesso a serviços públicos essenciais, como, por exemplo, saneamento básico. Por isso mesmo não garantem direitos e são uma ameaça a dignidade humana.

Para enfrentar a proposta de desenvolvimento neoliberal a Via Campesina defende o conceito de Soberania Alimentar que é “o direito dos povos de definir suas próprias política e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito a alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais” (4).

Assim, a soberania alimentar implica, entre outras coisas, o direito de produzir, transformar, consumir, importar e exportar alimentos sem reproduzir modelos que gerem injustiça social, de forma sustentável, conservando e resgatando a diversidade produtiva e cultural de um povo. Quando associamos o conceito de soberania alimentar ao conceito de segurança alimentar afirmamos que para se garantir o acesso a alimentos adequados e saudáveis temos que garantir a autonomia de um povo e a defesa de modelos de produção, comércio e consumo de alimentos que sejam justos e compatíveis com os direitos fundamentais dos povos de uma nação.

## **■ O conceito de alimentação saudável segundo diferentes organizações**

A ONU ao enfatizar a “alimentação adequada como um direito humano” (ver aula 2 do Módulo I), afirma que o alimento é adequado quando satisfaz às necessidades alimentares, durante todo o curso da vida, levando em conta necessidades relacionadas a gênero, ocupação e cultura e que não contenha substâncias adversas acima do estabelecido por legislação, tenha frescor, sabor, aparência, palatabilidade e aceitabilidade cultural. Muito embora, esse conceito refira-se ao alimento - e não ao ato de alimentar-se (alimentação) -, nele está implícita a característica de alimento saudável.

Como exposto no Módulo I, em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

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

Essa definição implica todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual:

*“O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”.*

Por sua vez, o Ministério da Saúde do Brasil (5) adotou o seguinte conceito: *“Uma alimentação saudável é aquela que atende às necessidades nutricionais e as características de cada fase do curso da vida, é acessível física e financeiramente a todos, saborosa, variada, colorida, harmônica e segura do ponto de vista sanitário e que respeita a cultura alimentar da população”.*

Mais recentemente, no âmbito do CONSEA nacional, foi criado o Grupo de Trabalho Alimentação Saudável que coordenou discussões sobre promoção da alimentação saudável e adequada, a partir do debate e diálogos intersetoriais e interdisciplinares com setores governamentais e da sociedade civil. (6) A proposição conceitual resultante desse ciclo de debates explicita a conexão entre os termos “saudável” e “adequada”. Segundo o documento, *“embora distintos, os adjetivos adequada e saudável eles se complementam. O termo saudável expressa a dimensão biológica enquanto o adequado, está explícito no comentário geral nº 12 dos Direitos Econômicos e Sociais, abrangendo outras dimensões como cultura, prazer, hábitos, comensalidade, regionalidade, etnia, gênero, além do acesso, da sustentabilidade e da biodiversidade.”*(6)

Com base nesse entendimento, foi construído um conceito, referendado por ocasião da III Conferência Nacional de SAN:

*“Alimentação saudável e adequada é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada pelo referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados.”*(7) Esse conceito, portanto, surge em consequência do acúmulo de experiência e dos avanços obtidos nas discussões sobre SAN no Brasil, na tentativa de buscar um conceito de alimentação que esteja em consonância com o conceito de SAN, do DHAA e da Soberania Alimentar.

Comparando os conceitos:

ONU (8)	Brasil	
	Guia alimentar da população brasileira (MS)	CONSEA (referendado pela III CNSAN)
O alimento é adequado quando satisfaz às necessidades alimentares durante todo o curso da vida levando em conta necessidades relacionadas a gênero, ocupação e cultura. Na perspectiva do DHAA, alimentação adequada é um direito humano universal, exigível e com estreito vínculo com a dignidade humana. De acordo com a ONU, a alimentação é adequada quando todos têm acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes e que garanta uma vida livre do medo e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.	Uma alimentação saudável é aquela que atende às necessidades nutricionais e as características de cada fase do curso da vida. Vale aqui ressaltar que as necessidades nutricionais levam em conta a ocupação das pessoas – elemento que condiciona quantitativamente essas necessidades. Aqui se observa que a conceituação da ONU é mais abrangente, uma vez que, além da ocupação, insere as especificidades em relação ao gênero, que devem ser contempladas na ótica do DHAA.	A alimentação saudável e adequada é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida.
Não contenha substâncias adversas acima do estabelecido por legislação, tenha frescor, aparência	Segura do ponto de vista sanitário	Pressupõe formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados.
Saborosa, palatabilidade	Saborosa	Proporciona prazer (sabor)
Aceitabilidade cultural	Respeita a cultura alimentar da população.	Contempla as dimensões de gênero, etnias, etapa do curso da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada pelo referencial tradicional local.
Diversidade alimentar	Variada, colorida, harmônica	Variedade, equilíbrio, moderação
A ONU considera o acesso físico e econômico como condição essencial a ser atendida pelo DHAA	Acessível física e financeiramente	Acesso permanente e regular, de forma socialmente justa

Em síntese, esses três conceitos não são contraditórios, mas sim complementares. Suas diferenças dizem respeito aos enfoques e elementos que se quer enfatizar. Importante ressaltar que o conceito adotado pela ONU, utilizado por diferentes entidades defensoras de direitos humanos, reforça tanto a idéia da alimentação como direito que pode e deve ser exigido perante o Estado como a ligação da alimentação com a dignidade humana. O conceito adotado pelo Ministério da Saúde apresenta um consenso daqueles pesquisadores e gestores mais vinculados às práticas de atenção à saúde e da gestão do setor saúde. A opção, por exemplo, pelo adjetivo saudável adotado pelo Ministério da Saúde, deu-se em função dessa necessidade: a de se explicitar, de modo mais incisivo, a relação entre alimentação e saúde, em decorrência da gravidade do perfil de doenças e mortalidade atualmente apresentado pelo Brasil - resultante principalmente de hábitos alimentares inadequados. Por outro lado, o conceito emanado pelo CONSEA Nacional reflete a diversidade da população brasileira e a luta da sociedade civil por uma segurança alimentar e nutricional e soberania alimentar sustentáveis.

Em conclusão, pode-se afirmar que não há divergências entre os três conceitos aqui apresentados. Há, sim, opções claras por conceitos - perfeitamente conectáveis e inter-relacionados - que explicitam as demandas e as construções históricas de lutas específicas: a do DHAA em âmbito nacional e internacional; e, no âmbito da realidade brasileira, o reconhecimento da alimentação como determinante importante do estado nutricional e, conseqüentemente, da saúde das pessoas e coletividade e o conceito construído no âmbito do Consea que deverá orientar a construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – desafios que estão postos para a sociedade brasileira contemporânea.

## MÓDULO VII

### aula 2

## O papel das políticas públicas na promoção da alimentação saudável e adequada

Como já exposto nos módulos anteriores o DHAA é indispensável para a sobrevivência e uma vida digna. As normas internacionais e nacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada como pré-requisito para a realização de outros direitos humanos. No Brasil a base legal para o DHAA é bem definida (9) e no seu conjunto representa os princípios e as diretrizes para que o Estado (10) se organize para respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e assim cumprir suas obrigações.

A forma pela qual o Estado (11) se organiza para cumprir suas obrigações resultam nas leis, decretos, regulamentos, poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), setores governamentais (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Agricultura, etc..) instituições, sistemas públicos e políticas públicas. Todas estas instâncias e entidades somente existem para cumprir ou fazer cumprir os direitos humanos e todas as necessidades da sociedade, a fim de garantir uma vida livre e digna. O Estado é, pois, a esfera dos interesses públicos e universais.

As políticas públicas representam os interesses e instrumentos de ação dos governos instalados ou na maneira de fazer uma lei se transformar em realidade. As políticas públicas podem ser entendidas, ainda, como um conjunto organizado de normas e atos necessários à realização de um determinado direito humano. As políticas públicas refletem as reais intenções dos governantes, pois consistem na realização da ação governamental, com a participação dos agentes públicos ou privados. Rigorosamente, as políticas públicas devem ter como objetivo a melhoria das condições econômicas, políticas e sociais da população, com vistas à implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal e a garantia dos direitos humanos de modo geral. Mas, infelizmente, nem todas as políticas públicas servem para isso. Muitas vezes, uma política pública é formulada para atender aos objetivos de setores específicos da sociedade, de modo a favorecer alguns e em detrimento de outros grupos. Isso não é democrático e por esta razão é muito importante que todos(as) conheçam bem o universo das políticas públicas existentes e às quais têm direitos como titulares, para poderem opinar e criticar sempre que necessário.

Importante saber fazer a distinção entre **política pública e política de governo**, vez que, enquanto esta última reflete os objetivos de um determinado mandato eletivo ou de um programa de governo de determinado partido político. A política pública é aquela que é feita para sobreviver a vários mandatos de diferentes governos. No cenário político brasileiro é comum a confusão entre estas duas categorias. A cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, grande parte das políticas de governo formuladas pela gestão que deixa o poder é abandonada pela gestão sucessora. Muitas políticas públicas quando têm aprovação da maioria da população e são consideradas adequadas, democráticas e promotoras dos direitos humanos sobrevivem ao longo dos anos e assumem a condição de **Política de Estado**. Isto significa que passam a ser incorporadas como conquistas da sociedade, inclusive, passam a ser fortemente protegidas pelas leis e normas e ainda todos os poderes do Estado e esferas que integram a Nação. Passam a ser um bem coletivo, uma conquista social fortalecida no tempo, onde retrocessos não são admitidos.

Um exemplo de política pública que também pode ser considerada “Política de Estado” é a “Política de Saúde” do Brasil. A Constituição Federal promulgada em 1988 estabelece no artigo 196 que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”*. Esse direito constitucional é exercido por meio de uma política pública específica – a Política Nacional de Saúde – que é operacionalizada através de várias políticas específicas, ações, programas e serviços que constituem o Sistema Único de Saúde (SUS). O exemplo da Saúde é um caso clássico de como o Estado procurou se organizar para cumprir o direito constitucional de garantir saúde para a população por meio de políticas públicas. A base legal primária ao artigo 196 da CF determinou que a saúde é um direito universal e obrigação do Estado que por meio de um conjunto de leis (12) organizou o sistema público conhecido como Sistema Único de Saúde (SUS). Assim como as leis e normas o SUS foi se ampliando ao longo do tempo, incluindo relevantes segmentos da população antes nunca incluídos em nenhum sistema de saúde que existiu no Brasil. Hoje, mesmo com todas as suas imperfeições o SUS é uma conquista inegável da sociedade que deve lutar para que o Estado o melhore, de modo a incluir mais e mais pessoas e principalmente aumente a qualidade e humanização de seus serviços. Podemos dizer que a política pública de Saúde no Brasil é uma Política de Estado, isto é, ela já transcendeu a diversos governos de diferentes partidos políticos, sem que fosse destruída. Ao contrário continua ainda hoje sendo ampliada e fortalecida.

A promoção de práticas alimentares saudáveis, que se inicia com o incentivo ao aleitamento materno, está inserida no contexto da adoção de modos de vida saudáveis e deve ser objetivo de todas as políticas públicas que promovem a SAN e o DHAA. A preocupação do Estado com a promoção da alimentação saudável e adequada pode ainda ser verificada no âmbito da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) (5) que integra a Política Nacional de Saúde.

A PNAN propõe ações específicas para o setor saúde, constituindo-se num instrumento técnico e político fundamental em termos de operacionalização da SAN para garantia do DHAA. O conjunto de ações que integram a PNAN está sob responsabilidades dos três níveis de gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Basicamente a PNAN atua com base nas seguintes diretrizes: 1. estímulo a ações intersetoriais; 2. garantia da segurança e da qualidade dos alimentos; 3. monitoramento da situação alimentar e nutricional; 4. prevenção e controle de distúrbios e doenças nutricionais; 6. promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e 7. desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

Outras políticas públicas são também promotoras da SAN e do DHAA como a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) (12) e a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS) (12) implementadas no contexto do SUS e integradas à PNAN. Constituem-se em importante meio de promoção do DHAA e o direito à saúde, pois garantem a atenção a saúde primária das pessoas no âmbito da comunidade integrando serviços de saúde e ações de prevenção e promoção da saúde. Exemplos de políticas públicas que são ofertadas no âmbito das citadas políticas são: Programa Saúde da Família que consiste na maior parte dos serviços básicos de saúde ofertados no país; Programa Nacional de Imunizações (PNI) (12) que oferece as vacinas que protegem crianças e adultos de doenças infecciosas e transmissíveis e o Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno (PNIAM) (12) que promove e protege as mulheres e crianças para a prática do aleitamento materno.

A realização dos direitos humanos deve ser considerada o objetivo mais amplo do Estado, com implicações em todas as políticas públicas. Como explicado nos módulos anteriores, essas políticas devem ter, entre seus princípios, pressupostos como a garantia da universalidade dos direitos, da equidade (do ponto de vista social, étnico, de gênero e outros), da participação social, do apoderamento, da responsabilização dos portadores de obrigação, da exigibilidade, da dignidade humana, entre outros. Esses são alguns dos princípios que também regem o SISAN, sistema público criado pela Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). (13)

A LOSAN por seu curso é uma iniciativa recente e que prevê, a exemplo do SUS e SUAS (14), a criação de um sistema público que integre todas as instâncias previstas na lei, em todas as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) em um sistema único, o SISAN. Este é o sistema público que reunirá todos os setores de governo, as instituições e instâncias de participação social e as políticas públicas para trabalharem em conjunto e de forma articulada para um objetivo comum: a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Assim, note-se que todas as políticas públicas que comporão este sistema serão estratégicas para o DHAA. A LOSAN foi formulada e aprovada pelo Congresso Nacional com o objetivo de tornar a garantia do DHAA, uma Política de Estado. É fundamental que o cumprimento desta lei seja exigido para que possa ser efetivada.

Importante lembrar que as políticas públicas, assim como a sociedade, estão em permanente evolução e podem no tempo ser modificadas para se tornarem mais efetivas e melhorar a vida de seus titulares. O aperfeiçoamento das políticas públicas deve se dar por meio de um processo participativo. Por esta razão participar dos conselhos locais de controle social ou de organizações comunitárias aumenta a capacidade das pessoas e da comunidade de influenciar na avaliação e na reformulação das políticas públicas. Além disso, novas políticas públicas podem ser formuladas a depender das necessidades e da pressão da sociedade. As comunidades organizadas e fortalecidas em grupos aumentam o seu poder de exigirem novas e adequadas políticas públicas.

Face ao exposto pode-se afirmar que as **diferentes políticas públicas que têm interface com a SAN devem apropriar-se do conceito, princípios e atributos dos direitos humanos e da alimentação saudável e adequada, incorporando-os como objetivos de suas ações e programas.** A promoção da alimentação saudável e adequada é uma atribuição inerente aos diversos setores que conformam uma política de SAN e de garantia do DHAA que tem responsabilidades e devem apoderar-se de seus princípios e fazê-los objetivos de suas ações e intervenções.

## **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)**

**Lei. 11.346 de 15 setembro de 2006**

### ***O que é?***

Uma lei nacional, válida em todo território brasileiro, que cria o Sistema Nacional de SAN (SISAN) com vistas a assegurar o DHAA para todos e todas que estão no Brasil.

### ***O que diz a lei?***

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

A Lei reafirma as obrigações do Estado de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do DHAA. Dispõe, ainda, que é dever do poder público garantir mecanismos para que esse direito possa ser exigido perante os órgãos públicos.

Além disso, essa lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Este sistema é o “SUS” do Direito Humano à Alimentação Adequada, só que o SISAN, diferente do “SUS” é um sistema aberto, isto é, vai congrega vários órgãos e entidades do Poder Público e da sociedade civil que queiram participar do Sistema. De acordo com a Lei esse sistema deve executar a política nacional de SAN.

## **MÓDULO VII**

### **aula 3**

## **Como promover a alimentação saudável e adequada em nível comunitário?**

Como já vimos anteriormente para a realização do DHAA é indispensável ter boa saúde, ter acesso a serviços de saúde de qualidade, ter acesso à uma alimentação saudável e adequada e além de ter acesso a outros direitos humanos.

Mas, como podemos colaborar com a promoção da alimentação saudável e adequada no lugar onde vivemos?

Para começar é importante conhecer um pouco o conceito de alimentação saudável e adequada e também o que vem a ser a segurança alimentar e nutricional. A aula 1 deste módulo 7 apresenta conhecimentos acumulados no país sobre este tema. O domínio destes conceitos nos torna



fortes e apoderados para identificarmos e negarmos uma alimentação que não se enquadra nestes conceitos. Informados e apoderados somos capazes de exigir em todos os locais que vivemos, estudamos, trabalhamos ou divertimos uma alimentação saudável e adequada.

Nas aulas 1 e 2 deste módulo aprendemos que a *“alimentação saudável e adequada é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida”*. Outros conceitos também são apresentados, mas em comum eles nos dizem que todos têm o direito humano inalienável de ter acesso a um alimento saudável e adequado, de modo permanente e sustentável que promova a nossa saúde física e mental e nos permita existir enquanto seres humanos dignos que têm necessidades, vontades, desejos e sonhos.

A ação articulada entre sociedade, setor privado e setor público é o caminho para a construção de modos de vida que tenham como objetivo central a promoção da saúde e a prevenção das doenças e a garantia da SAN e do DHAA no nosso país. Para que a sociedade esteja apta a cobrar esse direito humano, é preciso que ela também se apodere do conhecimento sobre alimentação saudável e dos fatores que a condicionam e determinam. Quando bem fundamentada, a sociedade poderá exercer o seu papel na exigibilidade do direito humano à uma alimentação adequada, seja junto aos gestores públicos das políticas ou aos conselhos de políticas públicas, seja junto à iniciativa privada, cobrando a inserção da alimentação saudável como eixo e objetivo estratégico para a consolidação da SAN e do DHAA em nosso país.

A alimentação saudável e adequada é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida.

Fonte: Relatório final da III Conferência Nacional de SAN (CONSEA)

Assim, a atitude para a promoção da alimentação saudável e adequada pode começar entre vizinhos de uma mesma comunidade. Organizados em grupos pode-se começar a discutir sobre os conhecimentos que cada um tem sobre alimentação saudável e adequada e uns podem ir enriquecendo o conhecimento do outro. Normalmente, quando se percebe o conhecimento está ampliado e o grupo acaba por construir o seu próprio conceito. Em todas as regiões e culturas as populações sabem muito bem o que é uma alimentação saudável e adequada. Podem às vezes não terem um conceito escrito ou elaborado, mas em geral, se motivados todos conseguem tirar de dentro de si este conceito. Isto é, particularmente, relevante para fortalecer os laços de pessoas que vivem próximas e também para dar motivação para as estratégias de acesso aos alimentos que todos querem ter em suas casas ou nos seus espaços coletivos. Não podemos esquecer que muitas comunidades optam por ter cozinhas coletivas ou ainda fazem refeições em espaços coletivos como nas escolas (no caso das crianças que recebem a alimentação escolar), nas associações comunitárias, restaurantes populares ou em locais de trabalho.

Uma vez pactuado um conceito local para *“o que é uma alimentação saudável e adequada”* é importante tentar pôr em prática o conceito.

Mas como assim? Como é que se coloca um conceito desses em prática?

Bom, sozinho ou em grupo precisamos passar a exigir que a alimentação a qual temos acesso seja saudável e adequada, da forma como a entendemos. Isto passa pelos locais onde costumamos fazer as compras, pelas escolas onde as crianças estudam, pelos locais de trabalho, nos restaurantes populares ou qualquer estabelecimento comercial que vende alimentos, entre outros. É, digamos, uma filosofia de vida. Todos precisam conhecer e praticar. Todos precisam aprender a exigir perante os órgãos que devem executar ações públicas ou perante aqueles que podem exigir que estes órgãos cumpram o seu dever, tudo o que é necessário para se ter acesso a uma alimentação saudável e adequada.

Aprendemos, ainda, na aula 4 do Módulo I sobre os princípios de direitos humanos. Dentre eles destaca-se o princípio da participação. Este princípio destaca a necessidade de que as pessoas definam as ações necessárias ao seu bem-estar e participem, de forma ativa e informada, da concepção, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas e programas, assim como de questões macro-políticas. O indivíduo é protagonista, a comunidade é protagonista de sua realidade e da luta para a melhoria das suas condições de vida.

Por exemplo, conhecer as políticas públicas de SAN que chegam, ou que deveriam chegar, na sua comunidade é muito importante para saber reclamar e exigir o cumprimento dos seus direitos. O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) que garante o direito das crianças e jovens a receberem uma alimentação saudável e adequada na escola é uma programa universal e, portanto, deve chegar em todas as escolas públicas. Existem recursos previstos no orçamento público para isso, que são repassados mensalmente para todas as prefeituras para a aquisição de alimentos. O preparo e a distribuição da alimentação escolar fica sob responsabilidade de cada escola. Existe, ainda, em cada município um conselho público (CAE – Conselho de Alimentação Escolar) que supervisiona o programa, para conferir como ele está sendo implementado na prática. Procurar conhecer este conselho, ou quem são os conselheiros do CAE para procurar o diálogo, pode vir a ser uma boa medida para exigir que a alimentação das escolas cumpra os atributos da alimentação saudável e adequada.(14). Vale a pena rever os instrumentos de exigibilidade criados no âmbito do PNAE (Módulo III).

Um outro exemplo de política pública que deve promover a alimentação saudável e adequada é o Programa Saúde da Família (PSF) que garante o direito à atenção à saúde primária de toda a população. Como já vimos, ter saúde é condição indispensável para a realização do DHAA. A atenção à saúde promovida pelo PSF por sua vez é fundamental para a saúde individual e coletiva. Além da atenção em si aos problemas de saúde que cada pessoa tem, os profissionais do PSF (médico, enfermeiro, agente comunitário, nutricionista, odontólogo, entre outros) são importantes agentes da promoção da saúde. Eles trazem informações estratégicas e procedimentos médicos fundamentais para as gestantes, crianças, adolescentes, adultos e idosos. O PSF está presente em todos os municípios do país, nas áreas urbanas e rurais. Procure saber qual é a equipe que atua no seu bairro ou na sua região. (16)

Em relação às políticas públicas que são relacionadas com a segurança alimentar e nutricional e com a promoção do DHAA muitas podem ser modificadas para que atendam aos atributos da alimentação saudável e adequada. O quadro abaixo apresenta alguns exemplos de como podemos atuar na nossa comunidade para lutar por uma alimentação saudável e adequada. Por mais difí-

cil que parece ser, entendendo que as forças do mercado ou da sociedade são difíceis de serem enfrentadas e modificadas, é importante acreditar que a luta por uma vida melhor passa pela participação de todos. Sempre.

**Alguns passos para a promoção da alimentação saudável e adequada na comunidade:**

- Conhecer os conceitos da alimentação saudável e adequada e sensibilizar as pessoas da comunidade para a discussão dos diferentes aspectos do conceito, incluindo aqueles que violam o DHAA (a fome, a má nutrição, a má qualidade alimentar, a contaminação dos alimentos, a impossibilidade de escolha etc.);
- Identificar lideranças e grupos já organizados: tipos de lideranças, demandas, parcerias existentes;
- Debater e formular um conceito próprio da comunidade para o que é alimentação saudável e adequada;
- Conhecer na comunidade os locais onde são produzidos e comercializados os alimentos saudáveis e adequados;
- Organizar diálogos com os produtores e comerciantes locais para que os alimentos oferecidos contemplem os atributos da alimentação saudável e adequada;
- Conhecer as políticas públicas de SAN que chegam ou que deveriam chegar na sua comunidade, como por exemplo a alimentação escolar promovida pelo Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) que garante o direito das crianças e jovens a receberem alimentação na escola pública e o Programa Saúde da Família (PSF) que garante o direito à atenção à saúde primária de toda a população;
- Analisar e exigir que as políticas públicas que chegam na comunidade cumpram seus objetivos de promoção do DHAA, da SAN e da alimentação saudável e adequada;
- Organizar diálogos com os agentes públicos responsáveis pelas políticas públicas de SAN, tais como Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Saúde da Família (PSF), Cestas Básicas, Restaurantes Populares, Restaurantes ou Cozinhas Coletivas, programas de acesso à terra e território, à renda, dentre outros, para que os alimentos oferecidos contemplem os atributos da alimentação saudável e adequada;
- Buscar, na medida da renda disponível de cada família, preparar uma alimentação saudável e adequada na própria casa. Lembre-se que uma alimentação saudável e adequada não é, necessariamente, uma alimentação cara.
- Permanecer organizados em grupos da comunidade para exigir sempre os seus direitos humanos.

## Resumo

O DHAA possui duas dimensões indivisíveis: o direito a estar livre da fome e da má-nutrição e o direito a uma alimentação adequada. E para realizar essas duas dimensões, o Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os demais direitos humanos. Um desses é o direito humano à saúde. Neste módulo foram apresentados o conceito, princípios e atributos da alimentação saudável e adequada e também foi feita a discussão dos conceitos atualmente adotados pela ONU, Ministério da Saúde e Consea.

Da mesma forma que o DHAA, a saúde é um direito humano, inclusive estabelecido como direito social na nossa Constituição Federal. Segundo o art. 196 da CF/88, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. Esse direito constitucional é exercido por meio de uma política pública específica – a Política Nacional de Saúde – que é operacionalizada através de várias políticas específicas, ações, programas e serviços que constituem o Sistema Único de Saúde (SUS). Neste âmbito foram apresentados e discutidos os conceitos de política de governo e política de Estado e o quanto é importante atingirmos o estágio de políticas de Estado em relação aos programas e ações para a realização do DHAA e promoção da SAN. Finalmente discutiu-se diferentes estratégias para a promoção da alimentação saudável em nível local.

**Propostas de Reflexão** (Lembre-se: as propostas de reflexão são instrumentos para que possam ser fixados os conteúdos dos módulos e para a sua auto-avaliação, não sendo, contudo, sujeitas a avaliação).

1) Leia o texto abaixo:

### **Mortes por Beribéri no Maranhão e DHAA**

*A vitamina B1 (Tiamina) está presente em vários tipos de alimentos: cereais e outros vegetais e também no leite, ovos, carnes e peixes. No organismo, atua principalmente no metabolismo energético dos açúcares, exercendo importante papel nas funções do sistema nervoso central e periférico, nos músculos, no coração e no fígado. Portanto, a sua deficiência na alimentação provoca problemas de saúde relacionados a esses sistema e órgãos.*

*A deficiência de vitamina B1 pode provocar desde sintomas leves como insônia, nervosismo, irritabilidade, fadiga, depressão, perda de apetite e energia, dor no abdômen e no peito, perda da memória e problemas de concentração, como pode ser responsável por quadros mais graves caracterizados por distúrbios do sistema nervoso periférico (atrofia e paralisia de membros) e manifestações cardiovasculares (falta de ar, aumento do coração, palpitações, taquicardia, alterações do eletrocardiograma, insuficiência cardíaca) . Se não tratada, esta deficiência pode levar à morte.*

*A incidência de beribéri aumentou significativamente no século 19, principalmente na Ásia quando*

*se começou a produzir e consumir o arroz polido (branco). As vitaminas estão concentradas principalmente na casca dos cereais e, no processo do polimento, elas são desprezadas diminuindo muito a quantidade de vitaminas presentes nesses alimentos. O nome beribéri provém do cingalês, língua originária da Índia e atualmente uma das línguas oficiais do Irã. Beri quer dizer fraco e beribéri, extremamente fraco. No Brasil, as primeiras referências a uma doença identificada ao beribéri datam do final do século XVIII.*

*Em populações sujeitas a uma alimentação pouco variada e, portanto, com pouca quantidade de tiamina, qualquer mudança no equilíbrio entre necessidade energética e ingestão de vitamina como o aumento na atividade física ou abuso de álcool pode determinar o aparecimento de sintomas relacionados à deficiência de tiamina nesses indivíduos*

*Segundo dados do Ministério da Saúde, o beribéri provocou 47 mortes no estado do Maranhão, em 2006, na maioria homens entre 15 e 30 anos de idade. Entre janeiro e outubro desse mesmo ano, foram notificados 225 casos da doença, em aproximadamente 20 municípios do estado.*

*O relatório de investigação de surto de beribéri na região sudoeste do estado do Maranhão, realizado pela Secretaria de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde, identificou que as pessoas atingidas, principalmente jovens adultos do sexo masculino, além de grande parte fazer uso de bebidas alcoólicas de forma crônica - um dos principais fatores de má absorção do nutriente-, realizavam atividade laboral que demandava mais energia e nutrientes quando comparadas com as necessidades de outros grupos populacionais.*

*Foi também realizado um inquérito alimentar que concluiu que a população como um todo – e não só os indivíduos doentes - apresentavam baixo consumo de alimentos ricos em vitamina B1. Essa evidência pode ser explicada pela monotonia alimentar, caracterizada por consumo de pouca variedade de alimentos na dieta da população dessa região, tendo como base o arroz branco produzido na cultura de subsistência. O arroz, que é armazenado nas próprias residências, é beneficiado em máquinas descascadoras e polidoras que eliminam grande quantidade de tiamina que esse alimento possui. O relatório também apontou a necessidade da intensificação das ações realizadas e divulgação dos achados, visando a orientar os profissionais de saúde para a conduta adequada diante de pacientes com quadro clínico semelhante, uma vez que havia evidências de quadros semelhantes em outros Estados próximos (Pará, Tocantins e Piauí).*

*Nessa ocasião, o fato foi também investigado e acompanhado pelo Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural da ONU. As suas conclusões sobre as causas do problema confirmam e ampliam o relatório de investigação feito pela vigilância epidemiológica. Ele enfatiza o fato de que a doença geralmente ocorre em casos extremos de alimentação inadequada tanto do ponto de vista da quantidade como da qualidade. Além disso, o trabalho pesado nas lavouras agravou os casos e levou várias pessoas à morte. O consumo de álcool pelos trabalhadores também foi considerado um fator agravante. Adicionalmente, a Anvisa considera o contato excessivo com agrotóxicos outra causa para explicar o surto e as mortes por beribéri no Maranhão. O relator recomendou que fosse feito um levantamento do modelo de exploração agrícola na região, incluindo das relações de trabalho, e uma investigação da possível relação destes com os casos de beribéri.*

*A equipe de investigação do Ministério da Saúde recomendou diferentes ações – ou a sua intensificação – sob responsabilidade do Ministério da Saúde e das Secretarias de Saúde - Municí-*

*país e Estadual. Essas ações foram incorporadas ao “Protocolo de intenções para atuação conjunta dos governos federal, estadual e municipais frente à síndrome neurológica da beribéri no sudoeste do Maranhão”. Por outro lado, a complexidade da situação requeria uma intervenção rápida e imediata envolvendo diversos parceiros, além da saúde, inclusive o Ministério Público Federal, uma vez que vários agentes públicos teriam obrigações a serem cumpridas para solucionar o problema. Esses parceiros também assinaram o Protocolo de intenções. Este é um exemplo claro da violação do DHAA e que merece, portanto, um monitoramento adequado da situação, em especial do cumprimento das obrigações dos governos local, estadual e federal, responsáveis pelo mencionado protocolo de intenções.*

Considerando o texto acima e sua reflexão sobre o problema apresentado analise o protocolo firmado em relação à capacidade de prevenir e controlar o problema.

2) Considerando os conceitos de alimentação saudável e adequada apresentados, elabore o seu conceito de alimentação adequada e saudável.

3) Considere a comunidade ou grupo no qual você atua:

- Pode-se considerar que as pessoas têm uma alimentação adequada e saudável?
- Qual seria o principal problema em relação aos atributos e princípios da alimentação adequada e saudável que você identifica?
- Quais seriam as ações possíveis, em nível local para promover a alimentação adequada e saudável e realizar o DHAA?

## **MÓDULO VII** referências bibliográficas

- (1) Carta de Ottawa, 1986. Acesse [www.opas.org.br/coletiva](http://www.opas.org.br/coletiva) para ler o documento na íntegra
- (2) Consulte o site [www.saude.gov.br/svs](http://www.saude.gov.br/svs) para conhecer a Política Nacional de Promoção da Saúde (Ministério da Saúde, 2006) que tem, entre seus eixos, a promoção da alimentação saudável.
- (3) Guia Alimentar para a População Brasileira. Promovendo a alimentação saudável. Ministério da Saúde, 2005. Disponível em [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).
- (4) Declaração final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, Havana, Cuba/2001
- (5) Guia Alimentar para a População Brasileira. Promovendo a alimentação saudável. Ministério da Saúde, 2005. Disponível em [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).
- (6) CONSEA. Diretrizes para a promoção da alimentação saudável e adequada. Documento de Discussão. Disponível em [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea).
- (7) CONSEA. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Documento Base. Brasília: Consea, 2007. 39p. Disponível em [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)

(8) Comentário Geral número 12 - O direito humano à alimentação (art.11) Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999.  
[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/comentario\\_12.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/comentario_12.pdf)

(9) Ver aula 5: Base Legal do DHAA no Brasil no Módulo III

(10) WEFFORT, F.C. cap. 4. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. In: O clássicos da política, 2º vol. Ed. Ática, 1989

(11) Informações sobre o conceito de Estado, no sentido de Nação política e juridicamente organizada consultar WEFFORT, F.C. cap. 4. Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. In: O clássicos da política, 2º vol. Ed. Ática, 1989

(12) Informações sobre a Política Nacional de Saúde consultar: [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br) e REF Legislação do SUS.

(13) Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)- Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. disponível em [www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)


(14) Ver Lei nº 8.742 de 7/12/1993 (LOAS)

(15) Informações sobre o PNAE consultar: [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br)

(16) Informações sobre o PSF consultar: [www.saude.gov.br/sausedafamilia](http://www.saude.gov.br/sausedafamilia)







*Colocando  
em prática*

**MÓDULO VIII**

## Índice MÓDULO VIII

<b>aula 1</b>	Introdução
<b>aula 2</b>	O que podemos fazer para promover efetivamente o DHAA na realidade local
<b>aula 3</b>	Como elaborar um plano local para realizar essa tarefa
<b>aula 4</b>	Resumo

Ao final deste módulo você será capaz de:

- ✓ Entender o seu papel para a realização efetiva do DHAA.
- ✓ Elaborar estratégias para a realização e a promoção da exigibilidade do DHAA em sua realidade local, incluindo o monitoramento e reparação de violações.

## Introdução

Por tudo o que foi até aqui exposto, fica claro que o caminho para avançar e superar as violações e garantir a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada requer, de um lado, que os agentes e instituições das diferentes esferas dos poderes públicos do Estado, inclusive as instâncias responsáveis pela recepção e investigação de denúncias de violações, cumpram suas obrigações visando ao respeito, à proteção, à promoção e ao provimento do DHAA e, de outro, que a sociedade civil e os titulares de direitos tenham plena capacidade de exigir a realização dos direitos humanos.

Como explicamos ao longo deste curso, não podemos falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui - enquanto indivíduos, agentes do Estado, membros de conselhos ou representantes da sociedade civil - no processo da promoção da realização da SAN e do DHAA como direito que pode e deve ser exigido em nossa realidade local.

Neste processo, é importante ponderar que cada ator tem um diferente papel para a promoção e exigibilidade do DHAA. Sendo assim, neste módulo veremos o papel de cada um nesse processo. É importante destacar que cada realidade vai demandar ações próprias para a garantia do DHAA. Este módulo traz apenas algumas das ações que podem ser realizadas para este fim.

Durante a leitura deste módulo é importante ter em mente as seguintes questões:

- Que ações específicas a sua realidade local demanda para a garantia do DHAA?
- Enquanto agente do Estado, quais são as ações que você tem a obrigação de realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto representante de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, quais são as responsabilidades que você pode e deve assumir no âmbito de suas atribuições para a realização progressiva do DHAA?
- Enquanto membro de Conselho de Direitos Humanos, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto membro de Conselho de Políticas Públicas, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?
- Enquanto indivíduo quais são as ações que você pode realizar para a promoção do DHAA?

Algumas propostas serão apresentadas a seguir.

## O que podemos fazer para promover efetivamente o DHAA na realidade local

### Que ações específicas a sua realidade local demanda para a garantia do DHAA?

Para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada é preciso conhecer a realidade local. Onde o direito humano já está sendo realizado plenamente, basta respeitá-lo. Onde não há garantia do DHAA e, principalmente, onde há graves violações desse direito, é preciso ações para protegê-lo, promovê-lo e provê-lo. Não adianta falar apenas na obrigação de respeitar, quando é preciso ações para garantir esse direito.

Nesse sentido, é fundamental reconhecer os grupos que estão mais expostos a riscos de insegurança alimentar e nutricional e riscos de violação ao DHAA e os que têm menos condições de superar esses riscos. A garantia do DHAA desses grupos deve ser sempre uma ação prioritária.

É também importante conhecer os responsáveis pela superação dos quadros de violação bem como identificar as demandas de cada realidade, grupo, indivíduo ou situação para a garantia do DHAA. Contextos específicos demandam ações específicas como foi visto no Módulo I.

É fundamental abrir o diálogo com as pessoas mais afetadas pela violação do DHAA para que elas possam dizer como o seu direito deve ser realizado.

***Enquanto representante de entidades da sociedade civil e movimentos sociais, quais são as responsabilidades que você pode ou deve assumir, no âmbito de suas atribuições, para a realização progressiva do DHAA?***

Para que membros da sociedade civil fortaleçam ações de exigibilidade do DHAA é preciso atuar:

- no âmbito dos programas e políticas públicas.
- no processo de documentação, visibilidade e encaminhamento de violações de direitos humanos.

***Ações que podem ser realizadas pela sociedade civil para fortalecer a exigibilidade do DHAA no âmbito dos programas e políticas públicas:***

- Conhecer e se apoderar dos conceitos e princípios dos direitos humanos, com especial ênfase no DHAA. Nesse sentido é particularmente importante ter acesso à informação sobre os direitos humanos, sobre as formas de exigí-los e sobre quem são os responsáveis pela sua promoção. Essa ação requer que sejam melhor conhecidos:
  - a. Os instrumentos de direitos humanos, especialmente do DHAA. É importante conhecer, por exemplo, documentos como as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, o Comentário Geral 12, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

b. A forma de distribuição de poder e seus limites entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

- Exigir que todas as políticas e programas públicos de SAN sejam explícita e efetivamente desenvolvidos enquanto realização de direitos humanos; assim fica mais fácil exigir que essas ações sejam coerentes com o seu fim (ver aula 5 do Módulo III).
- Pressionar o poder público, em suas diferentes instâncias e níveis de atuação, no sentido de garantir a criação de rotinas e procedimentos de exigibilidade no âmbito dos programas e políticas públicas - locais e nacional - e o fortalecimento das instâncias e instrumentos de exigibilidade já existentes.
- Pressionar o poder público, em suas diferentes instâncias e níveis de atuação, no sentido de garantir a realização de oficinas de formação continuada em Direito Humano à Alimentação Adequada para todos que atuam na área de SAN e DHAA, como estratégia permanente e fundamental para a realização prática e exigibilidade do DHAA.
- Realizar parcerias com redes de entidades da sociedade civil que possam monitorar a realização progressiva do DHAA.
- Participar, de forma ativa e informada, dos Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos, lutando pela instituição de mecanismos específicos que garantam a incorporação e monitoramento da promoção do DHAA nas rotinas e procedimentos de políticas e programas públicos, em todos os níveis.
- Propor e lutar pela criação de Comissões de Direitos Humanos que funcionem com efetiva independência e autonomia em relação ao poder público, inclusive no âmbito orçamentário, para que essas comissões, com base nas denúncias que recebem, possam propor alterações e/ou novos programas e políticas públicas para que os direitos deixem de ser violados.
- Participar ativamente da regulamentação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) para que esse sistema possa, efetivamente, garantir a realização do DHAA.
- Exigir a criação de indicadores, metas e prazos para a realização de direitos;
- Exigir que as várias políticas relacionadas à SAN estejam articuladas.

***Ações que podem ser realizadas pela sociedade civil para fortalecer a exigibilidade do DHAA no processo de documentação, visibilidade e encaminhamento de violações de direitos humanos:***

- Entidades da sociedade civil podem apoiar processos de apoderamento da linguagem e dos instrumentos de exigibilidade dos direitos humanos. Pode também apoiar a mobilização e participação ativa e informada de comunidades marginalizadas em espaços que contribuam para a realização de seus direitos e superação de casos de violação. Nesse sentido é de grande relevância conhecer, e fazer com que as comunidades, entidades de base e movimentos sociais conheçam as leis e documentos que podem contribuir com a realização progressiva do DHAA, a exemplo das Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no

contexto da segurança alimentar nacional, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, do Comentário Geral 12 e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Ver Módulo 5, aula III. Além disso, é fundamental conhecer:

- a. O funcionamento do Ministério Público. É importante conhecer melhor e provocar o uso de instrumentos que promotores e procuradores têm ao seu dispor, tais como o Termo de Ajustamento de Conduta e a Ação Civil Pública.
- b. Os chamados “remédios constitucionais” e identificar as situações em que podem ser utilizados. Os remédios constitucionais são os instrumentos legais que podem ser utilizados para prevenir ou sanar as violações de direitos e interesses da população e do cidadão: habeas data; habeas corpus, mandado de segurança coletivo ou individual; mandado de injunção coletivo ou individual, ação popular, direito de petição (ver Módulo IV).
- c. As Relatorias Nacionais para os Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA), da Plataforma DHESCA Brasil, que fazem missões in loco para investigação de violações de direitos humanos e se articular com essas Relatorias.
- d. O funcionamento das Defensorias Públicas dos estados e municípios.
- e. O funcionamento dos Sistemas Regional e Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e seus instrumentos.

- Entidades da sociedade civil devem contribuir para o processo de diagnóstico e documentação de violações do DHAA. Isso significa ajudar a identificar os principais afetados pela violação do DHAA, identificar qual a dimensão do direito afetada pela violação, além de apontar as causas e responsáveis pelo quadro de violação de direitos.

A documentação de violações consiste na elaboração de relatórios ou documentos que registrem as violações de direitos humanos e suas causas. É de fundamental importância contar com parceiros que possam dar contribuições técnicas para o aprofundamento do diagnóstico de violações e apontar ações para a sua superação.

É importante que, uma vez diagnosticada a violação, entidades da sociedade civil apoiem os grupos afetados nas atividades de planejamento estratégico. Nessa ocasião devem ser definidas as prioridades e ações a serem executadas de forma preferencial, considerando as reais necessidades das pessoas.

***Para realizar diagnósticos e documentação de violações é importante que:***

1. Estas entidades tenham os conhecimentos básicos necessários para fazer a documentação preliminar das violações do Direito Humano à Alimentação Adequada e, caso não tenham, saibam a que entidades da sociedade civil podem recorrer (FIAN, ABRANDH, Terra de Direitos, Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural, e outras entidades de direitos humanos que trabalham com DHESCA).
2. As entidades que trabalham com a documentação de violações do DHAA fortaleçam sua capacidade de trabalho e promovam a capacitação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais para fazê-lo.
3. Garantir que os casos de violações documentados sejam encaminhados aos órgãos públicos locais e nacionais, incluindo os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos e incorporados na elaboração de Relatórios Paralelos sobre a realização do Direito Humano à Alimentação

Adequada, entre outros Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esses casos devem ser encaminhados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU.

### ***Porque é importante documentar essas violações?***

Muitas pessoas acham que fome é só falta de comida, porque não entendem o conceito de DHAA. Assim, esses documentos ajudam a provar que ainda que as pessoas estejam comendo, não significa que elas estejam se alimentando bem e de forma digna. Pessoas que comem do lixo, dependem da “ajuda” dos outros, estão sendo tratadas como escravos, não têm acesso à água potável, à terra ou ao trabalho, podem não estar “magras”, mas mesmo assim estão sofrendo violações do DHAA.

Documentar as violações de direitos ajuda na compreensão da gravidade dessas violações, dando-lhes visibilidade. Além disso, podem servir como instrumento para constranger o poder público a adotar medidas para superá-las.

### ***Como realizar o trabalho e organizar um diagnóstico?***

Quando não for possível fazer um levantamento mais detalhado com apoio de técnicos, uma avaliação a partir de relatos de membros da comunidade pode ser suficiente. A organização das informações em relatórios reforça as demandas comunitárias de grupos que, muitas vezes, não são sequer “vistos” pela sociedade e pelos poderes públicos.

Quais são as informações que podem compor a avaliação da realidade da comunidade, e que, de forma direta ou indireta, interferem com a capacidade das famílias e grupos de se alimentarem e alimentarem as suas famílias de forma adequada?

#### **1. Dados que identifiquem a comunidade:**

Número de moradores (número de mulheres, crianças, idosos, homens...)

Quem são as lideranças

#### **2. Dados sobre as condições de moradia:**

Como são as casas?

Como se dá o acesso à luz, à água e ao saneamento?

#### **3. Dados sobre o acesso à terra/território e à renda:**

As famílias daquela comunidade têm acesso à terra/território e à renda?

Estão empregados?

Têm acesso a recursos produtivos?

O que a renda permite garantir? (alimentos, remédio...)

#### **4. Dados sobre o acesso a serviços e programas públicos:**

As famílias daquela comunidade têm acesso a posto de saúde perto de casa?

Equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF) atendem a comunidade?

Os serviços de saúde são de qualidade?

Têm acesso a escola perto de casa? Têm acesso a alimentação escolar durante os dias letivos? E a alimentação escolar é de qualidade?

Têm acesso a transporte público? Esse transporte é suficiente e atende adequadamente à população?

Têm acesso às políticas e programas necessários para garantir a utilização produtiva da terra/território e acesso à renda ou aos meios para uma sobrevivência digna?

#### **5. Dados sobre a organização política e capacidade de mobilização e de exigir direitos:**

Existe associação de produtores ou moradores ou alguma instituição similar?

Participam de algum fórum ou rede de organizações da sociedade civil?

Conhecem direitos e formas de exigí-los?

Participam de Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos Humanos?

Têm algum apoio de entidades da sociedade civil para exigir seus direitos?

#### **6. Dados sobre Segurança Alimentar e Nutricional:**

Existem instrumentos próprios para avaliar a situação de segurança ou insegurança alimentar e nutricional. É importante lembrar que os dados obtidos com as perguntas anteriores já trazem muitas informações que permitem avaliar a realização ou violação do DHAA.

Conseguem produzir e/ou comprar alimentos para todos da família?

Os alimentos são adequados à sua cultura?

O dinheiro para comprar alimentos já acabou antes que a família recebesse mais dinheiro para comprar outros alimentos?

Alguém da família já sentiu medo de passar fome?

Qual a porcentagem de crianças e mulheres em idade reprodutiva que apresentam diferentes formas de má-nutrição (desnutrição, anemia nutricional, deficiências de micronutrientes, sobrepeso, etc.)?

Qual a mortalidade infantil, entre outras informações relevantes sobre a saúde, relacionadas à alimentação inadequada?

Lembre-se: Para a realização do diagnóstico de um quadro de violação de direitos, não é necessário contemplar todas as questões aqui apontadas. O mais importante é reunir o mínimo de informações necessárias para documentar e encaminhar as denúncias. Quando não for possível fazer um levantamento mais detalhado com apoio de técnicos, uma avaliação a partir de relatos de membros da comunidade pode ser suficiente.

A partir deste diagnóstico, entidades da sociedade civil devem apoiar a(s) comunidade(s) em atividades de planejamento estratégico, quando devem ser definidas as suas demandas e prioridades. Estas demandas específicas construídas a partir do diagnóstico e documentação das violações do DHAA devem ser encaminhadas aos órgãos públicos locais e nacionais, incluindo os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos, conforme explicaremos abaixo.

#### ***Encaminhamento das denúncias***

Outra ação relevante é a de apoio ao encaminhamento das denúncias documentadas de violações e de outras demandas da comunidade aos:

i. Organismos públicos e governamentais responsáveis pelo aprofundamento da investigação e enfrentamento das violações: Conselhos de Direitos Humanos, Ministério Público, Defensoria Pública, etc.



- ii. Organismos públicos de controle social e políticas públicas (CONSEA, Conselhos de Saúde, Conselhos de Alimentação Escolar), responsáveis pelo monitoramento da implementação de políticas públicas.
- iii. Meios de comunicação.
- iv. Nos casos em que não haja reparação em nível nacional, ou que a mesma demore a ser prestada, ou seja comprovado risco de vida, as denúncias devem ser encaminhadas a instituições internacionais de direitos humanos.

As entidades da sociedade civil devem apoiar as comunidades e grupos cujos direitos foram violados, inclusive por meio da divulgação dos casos de violações de direitos humanos para que os mesmos ganhem o máximo de visibilidade possível.

Para que tudo isso aconteça, é fundamental que as organizações comunitárias, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que trabalham com comunidades e grupos sociais vulneráveis a violações tenham acesso a cursos de formação em direitos humanos que tratem, inclusive, dos instrumentos de recurso disponíveis para o encaminhamento de casos de violações.

É relevante, ainda, que a sociedade civil apóie a criação de mecanismos adicionais de exigibilidade, captação e investigação de denúncias de violações do DHAA. A sociedade civil, por exemplo, criou o Projeto de Relatores Nacionais em DHESCA que tem gerado forte impacto na realização e monitoramento desses direitos no Brasil (ver Módulo IV).

A apropriação da abordagem dos direitos humanos pela sociedade civil e movimentos sociais, inclusive da linguagem de direitos e de instrumentos de exigibilidade, fortalece a sua capacidade de sensibilização e mobilização e amplia os instrumentos de luta à sua disposição.

Por fim, sempre que se recorre ao Estado e ele não responde as exigências da sociedade, cabe a sociedade civil o direito legítimo de contestar e resistir às ações que oprimem e violam direitos humanos, conforme está previsto no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

#### **Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**

*“É essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão.”*

#### **PROPOSTA DE REFLEXÃO PARA A SOCIEDADE CIVIL**

De que forma a abordagem dos direitos humanos pode ser incorporada e/ou fortalecida no seu trabalho e no trabalho desenvolvido por sua instituição/organização?

De que forma a sua instituição/organização já colabora para o fortalecimento da capacidade dos titulares de exigirem os seus direitos? Como a informação apresentada neste curso pode colaborar para o aperfeiçoamento destas iniciativas?

Enquanto agente do Estado, quais são as ações que você tem a obrigação de realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?

Tanto os agentes políticos que ocupam um alto escalão na posição hierárquica do governo, como aqueles que têm maior ou menor poder de decisão na execução de ações administrativas têm papéis importantes para a realização dos direitos humanos.

É obrigação dos governos federal, estaduais e municipais e dos diferentes poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) garantirem a realização do DHAA. Apesar de cada um desses Poderes ter atribuições e competências próprias e serem autônomos, eles devem ter ações que se comuniquem e que possam ser eficazes para a garantia de direitos fundamentais. É necessário que haja planejamento para que essa atuação conjunta e articulada realmente se efetive.

Os agentes políticos do país devem assumir a realização dos direitos humanos como obrigação e prioridade e envidar o máximo de esforço para a sua realização. Além disso, esses agentes, como representantes do Estado, têm a obrigação de instituir mecanismos de exigibilidade do DHAA, em todos os níveis, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo 2º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

As ações públicas que visam à realização dos direitos humanos devem ser coerentes com os seus princípios, devem reforçar, e jamais ofender, os princípios de direitos humanos, especialmente os princípios da dignidade humana e da não discriminação. Para tanto os agentes políticos têm a obrigação de:

- Garantir a criação de estruturas e mecanismos específicos nas instituições públicas para acolhimento de denúncias de violações dos direitos humanos e responsabilização dos atores que ameaçam ou violam esses direitos.
- Garantir que as suas ações respeitem, protejam, promovam, provejam o DHAA. Nesse sentido, é fundamental a criação da Política Nacional de SAN que articule todas as políticas que garantam a realização do DHAA. Essa política deve estabelecer marcos, indicadores, metas, prazos e recursos para o alcance de seus objetivos.
- Participar dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, considerando a realidade e denunciando os quadros de violação de direitos, comprometendo-se a buscar soluções e cumprir suas obrigações.
- Elaborar, implementar, analisar, revisar e monitorar ações, programas e políticas públicas na perspectiva do DHAA visando inclusive a construção e implementação efetiva de rotinas e procedimentos públicos para a cobrança dos direitos previstos nesses programas. Esses instrumentos e rotinas devem ser de acesso público, amplamente divulgados, facilmente utilizáveis e estar localizados o mais próximo possível das comunidades Módulos III e IV).
- Elaborar documentos e materiais informativos sobre seus programas e políticas públicas enquanto ações de realização de direitos humanos.
- Criar e fortalecer as instituições responsáveis pela captação e investigação de denúncias de direitos humanos que atuem conforme as normas e documentos de direitos humanos, e, principalmente, segundo os Princípios de Paris.

- Responder, com a maior agilidade e brevidade possível, a todas às recomendações elaboradas pelas instituições de defesa e exigibilidade dos direitos humanos no sentido de garantir a realização progressiva do DHAA em suas ações e práticas cotidianas.
- Facilitar ações de apoderamento dos direitos humanos, priorizando grupos e indivíduos marginalizados da sociedade. É importante que se leve em consideração os apontamentos constantes no Módulo V.
- Aderir ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e disponibilizar informações, recursos e ações necessárias para a boa execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Em síntese, tomar as medidas necessárias para a construção de competências, o que pode ser feito a partir da adoção das ações descritas no Módulo VI deste curso.

Lembre-se:

Para que as obrigações legais sejam respeitadas e cumpridas é preciso construir competências, isto é, superar a falta de vontade e a falta de condições para que os agentes públicos realizem direitos. O processo de construção de competências abrange:

- o compromisso com a realização dos direitos humanos;
- o estabelecimento e divulgação de termos de referência;
- a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos;
- a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações; e
- a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para cumpri-las.

***Quanto aos servidores públicos é importante que:***

- Realizem suas obrigações, ou seja, as tarefas e rotinas previstas para a sua função pública, enquanto realização de direitos humanos.
- Tratem adequadamente e sem discriminação as pessoas que são titulares de programas e serviços públicos, tendo a consciência de que essas pessoas são titulares de direitos.
- Informem aos titulares todos os seus direitos e a forma como esses direitos podem ser exigidos.
- Comuniquem a suas instituições quando não estão tendo condições de realizar o seu trabalho.
- Participem ativamente dos Conselhos de Políticas Públicas ou de Direitos, informando os problemas da realidade e os quadros mais graves de violação de direitos humanos.
- Participem de cursos de formação em direitos humanos.

## **PROPOSTA DE REFLEXÃO PARA OS AGENTES PÚBLICOS**

De que forma a sua instituição/entidade poderia incorporar, de forma mais efetiva, a abordagem de direitos humanos em seu trabalho?

Até que ponto, as atividades e plano de trabalho de sua organização/instituição colaboram para a promoção da realização do DHAA e para o fortalecimento da capacidade dos titulares de reclamarem seus direitos?

Os funcionários/membros de sua instituição e/ou organização recebem, de forma permanente, algum tipo de formação em direitos humanos?

Quais estratégias podem ser adotadas pela sua instituição/organização para colaborar para a construção de competências em direitos humanos interna e externamente à mesma?

### ***É fundamental que o Poder Judiciário:***

- Paute o DHAA e demais direitos humanos como uma agenda política de suas instituições.
- Aproprie-se dos instrumentos internacionais e nacionais de direitos humanos.
- Garanta a realização dos direitos sociais previstos nas normas existentes no Brasil.
- Não realize ações que gerem violações de direitos humanos, como por exemplo, despejos de comunidades e grupos que estejam ocupando terras que não cumpram a sua função social.

### ***É fundamental que o Poder Legislativo:***

- Exerça seus atos de controle sobre o Executivo.
- Atenda às reivindicações dos movimentos sociais para garantir a aprovação de recursos públicos para as políticas e programas de SAN.
- Elabore leis importantes para garantia do DHAA.
- Deixe de elaborar leis que violem os direitos humanos.
- Crie e/ou fortaleça suas Comissões de Direitos Humanos.

### **Obrigações dos organismos públicos de monitoramento das violações**

#### ***Procuradores e promotores do Ministério Público são importantes atores e devem:***

- Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões fundamentais da efetivação de direitos humanos.
- Intensificar o seu trabalho na área dos direitos humanos e do DHAA, dentro da perspectiva da indivisibilidade dos direitos, intensificando o recebimento de denúncias de violações e a adoção

de providências para solução destes casos.

- Ser estimulados a utilizar todos os instrumentos de exigibilidade de sua competência para a realização efetiva do DHAA, bem como estimular o conhecimento e articulação com demais espaços de exigibilidade e monitoramento desse direito (Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural, CONSEAs, Comissão Especial de Monitoramento de Denúncias de Violações ao DHAA, entidades da sociedade civil que trabalham com o tema).
- Fomentar o seu trabalho junto às comunidades, em especial junto aos grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade, facilitando o acesso dos mesmos ao Ministério Público.
- Facilitar a aproximação com os movimentos sociais que vem defendendo direitos e discutindo a realidade de violações dos diferentes grupos.
- Promover e ampliar a realização de audiências públicas para identificar possíveis violações ao DHAA e promover ações para superação destas violações, inclusive no que diz respeito ao funcionamento de programas e políticas públicas.
- Promover a criação de um banco de dados de violações do DHAA, o que pode facilitar a identificação das causas destas violações e as medidas necessárias para superação das mesmas.
- Estimular a adesão dos governos estaduais e municipais ao SISAN, como estratégia de garantia do DHAA.

***Enquanto membro de Conselho de Direitos Humanos, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a realização progressiva do DHAA?***

### **Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e demais Conselhos de Direitos Humanos**

- Esses conselhos devem funcionar como canais de recebimento de denúncias, e devem elaborar propostas de encaminhamento (para onde vão as denúncias), com prazos definidos de resposta, explicitando quando a violação demandar medidas imediatas e urgentes.
- Diferentemente dos Conselhos de Políticas Públicas, os Conselhos de Direitos Humanos devem atuar conforme as normas e documentos de direitos humanos e principalmente segundo os Princípios de Paris.
- Devem pautar na sua agenda política temas correlatos ao DHAA.
- Devem garantir articulação com os demais espaços de exigibilidade e monitoramento do DHAA.
- Devem facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades marginalizadas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho dos conselhos.

**Para que haja avanço concreto na realização do DHAA, os esforços de conselheiros, bem como da sociedade civil, dependem, em grande parte, do compromisso com a realização**

e a adoção de ações por parte dos membros dos poderes públicos, que têm a obrigação de realizar suas ações de acordo com os tratados internacionais e documentos de direitos humanos.

**Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana:**

***Ações que devem ser realizadas por conselheiros da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA:***

- Garantir que a Comissão Especial funcione de acordo com as normas e documentos internacionais de direitos humanos, com atuação autônoma e independente, em consonância com os Princípios de Paris.
- Aprofundar o conhecimento sobre as dimensões fundamentais da efetivação dos direitos humanos.
- Realizar ações, investigações e estudos relacionados à violação do DHAA, elaborando recomendações de ações corretivas e reparadoras e propostas de encaminhamento (para onde vão as denúncias), com prazos definidos de resposta, explicitando quando a violação demanda medidas urgentes.
- Promover, em articulação com outras instâncias de exigibilidade, a criação de um banco de dados de violações do DHAA, o que pode facilitar a identificação das causas destas violações e as medidas necessárias para superação das mesmas.
- Propor ações, políticas e programas públicos, ou ajustes nos existentes, para que o DHAA seja promovido e deixe de ser violado.
- Garantir articulação com os demais espaços de exigibilidade e monitoramento do DHAA.
- Facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades marginalizada, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho da Comissão.

**Além disso, para que as instituições nacionais de direitos humanos que trabalham com Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a exemplo da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA, tenham um mandato efetivo, é importante que sejam observadas as recomendações da ONU (1):**

- Que o mandato dessas instituições inclua as atividades previstas no Comentário Geral n.10 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU:
  - a. Condução de programas educativos e informativos sobre direitos humanos.
  - b. Levantamento de normas administrativas e jurídicas que fundamentam os DHESC.
  - c. Elaboração de pareceres técnicos sobre direitos humanos.
  - d. Identificação de marcos para medir a realização progressiva dos DHESC.
  - e. Condução de pesquisas e inquéritos sobre direitos humanos.

- Que interpretem o seu mandato. A interpretação do mandato permite que a instituição discuta seu papel e suas responsabilidades e isso é fundamental para pautar o trabalho da instituição.
- Que tenham poderes para exercer o seu mandato e desempenhar as funções que lhes cabem.
- Que sejam acessíveis. Acessibilidade requer:
  - a. Que as pessoas, principalmente os grupos e indivíduos marginalizados, conheçam o trabalho da instituição.
  - b. Que essas instituições estejam acessíveis fisicamente, isto é, próximas das pessoas.
  - c. Que haja um tratamento adequado daqueles que procuram a instituição.
- Que trabalhem em estreita cooperação com outras entidades de direitos humanos, organizações da sociedade civil e outros grupos que possam fortalecer seu mandato.
- Que prestem conta do seu trabalho. Além de transparência financeira, as instituições que trabalham com DHESC devem prestar contas para aqueles e aquelas cujos direitos devem ser protegidos pela instituição. Nesse sentido é importante ter planos, metas e prioridades estabelecidos e divulgá-los. A elaboração de relatórios sobre suas atividades, dificuldades e resultados alcançados pode ser uma excelente estratégia para prestar contas.

***Ações que devem ser realizadas pelas Comissões Legislativas de Direitos Humanos:***

- Receber denúncias de violações e encaminhar sugestões, pareceres técnicos, exposições e propostas para a reparação das mesmas.
- Realizar ações que possam contribuir para a compreensão da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e para compreensão da importância de sua realização.
- Influir na agenda do Congresso Nacional e assembleias legislativas para que o tema dos direitos humanos, de acordo com os seus princípios e dimensões, seja devidamente considerado como prioridade.
- Analisar e propor alterações a projetos de lei visando incorporar a ótica dos direitos humanos.
- Promover debates e discussões com a participação da sociedade, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse.

***Enquanto membro de Conselho de Políticas Públicas, quais são as ações que você deve realizar, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA?***

- Identificar as ações públicas necessárias para respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.
- Analisar as políticas e programas públicos relacionados à SAN sob a ótica dos direitos humanos e elaborar recomendações para que o CONSEA e outros Conselhos de Políticas Públicas incorporem e monitorem em suas decisões políticas a efetivação dos princípios do DHAA. Nesse sentido, é de grande relevância apoiar a criação de uma Comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito dos CONSEAs estaduais e/ou municipais, a exemplo da Comissão Permanente

para o DHAA do CONSEA Nacional.

- Identificar quais são as principais violações do DHAA nas diferentes áreas e quais políticas públicas devem ser criadas ou readequadas para superá-las.
- Monitorar o desenvolvimento efetivo das ações necessárias à superação das violações e apoiar ações que visem diagnosticar e documentar violações de direitos humanos e contribuir para a sua visibilidade.
- Facilitar e promover a participação e o acesso de comunidades marginalizadas, movimentos sociais e entidades da sociedade civil ao trabalho do conselho.
- Monitorar a realização do DHAA.
- Elaborar uma proposta de plano de trabalho a ser discutida em seu conselho no sentido do fortalecimento da promoção do DHAA, buscando refletir sobre as formas de fortalecimento possíveis, tais como:
  - a. Os Conselhos de Políticas Públicas devem procurar articular suas ações com as ações dos Conselhos de Direitos Humanos. É importante, por exemplo, que os Conselhos de Políticas Públicas fomentem a criação de instâncias ou canais de recebimento de denúncias de violação do DHAA. Essas instâncias podem ser criadas em articulação com os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos. Esses canais de recebimento de denúncias do DHAA devem estar próximos e acessíveis à população local.
  - b. Garantir a elaboração de leis estaduais de SAN, a exemplo da LOSAN, que incorporem de forma efetiva as dimensões da promoção, realização e exigibilidade do DHAA no âmbito das políticas de SAN.
  - c. Promover e apoiar a realização de cursos de formação em direitos humanos e DHAA para membros dos conselhos e entidades da sociedade civil e movimentos sociais.

***Enquanto indivíduo, quais são as ações que você pode realizar para a promoção do DHAA?***

É importante sempre sermos protagonistas, sujeitos e não aceitar, jamais, que os nossos direitos e de outros sejam violados.

Tão importante quanto é a responsabilidade que todos temos, enquanto indivíduos, de não desrespeitar os direitos daqueles e daquelas que se relacionam conosco. Para isso é fundamental desenvolver nossa sensibilidade e saber nos colocar no lugar do outro. Respeitar a diferença quando ela é importante para a identidade das pessoas e não aceitá-la quando ela for motivo de discriminação, violência e violação de direitos humanos.

“Temos o direito a sermos iguais quando a diferença nos inferioriza. Temos o direito a sermos diferentes quando a igualdade nos descaracteriza. As pessoas querem ser iguais, mas querem respeitadas suas diferenças.”(2)

É importante questionar o poder e a cultura hegemônica que nos cerca. Se cada um de nós partir para uma revolução pessoal, pautada no respeito ao próximo e na quebra de valores que



oprimem, inferiorizam e excluem, estaremos muito mais próximos do estabelecimento de uma cultura de direitos humanos.

## MÓDULO VIII

### aula 3

#### Como elaborar um plano local para realizar essa tarefa

É de extrema relevância que nos diferentes estados e municípios, governo e sociedade civil possam, com a participação ativa e informada dos titulares de direito, e outros atores relevantes, estabelecer planos e estratégias para a promoção da exigibilidade do DHAA.

Apesar das diferenças entre as atividades relacionadas com a documentação, investigação e encaminhamento de denúncias de violações do DHAA e aquelas relacionadas ao fortalecimento dos mecanismos - instrumentos e instituições - de exigibilidade do DHAA, elas são complementares entre si. Se por um lado a documentação das violações pode ser útil para orientar a revisão das políticas públicas, por outro a incorporação dos princípios e dimensões do DHAA na elaboração e revisão dessas políticas permitem monitorá-las quanto ao cumprimento ou não do DHAA (Módulo IV).

Essas tarefas são responsabilidades que devem ser efetivamente assumidas tanto pela Comissão Permanente para o DHAA do CONSEA quanto pela Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do CDDPH.

Levantadas estas ponderações, algumas questões podem auxiliar na elaboração do plano local de promoção e exigibilidade do DHAA, tais como:

#### ***Em relação às atividades relacionadas com a documentação, investigação e encaminhamento de denúncias de violações do DHAA:***

- a. Quais as principais violações do DHAA na sua realidade: como documentá-las e encaminhá-las aos organismos competentes?
- b. Quem é o responsável pelas violações e quem deve repará-las?
- c. Como apresentar as demandas de superação das violações às autoridades públicas competentes?
- d. Como realizar o monitoramento contínuo dessas demandas?
- e. Quais os parceiros e apoios que podem ser buscados e agregados, em cada uma das fases do processo: identificação, documentação, encaminhamento, negociação, adoção de medidas, monitoramento, etc?
- f. Quais atribuições de cada parceiro?

#### ***Em relação às atividades para o fortalecimento das instituições de exigibilidade do DHAA:***

- a. Quais as atividades que precisam ser desenvolvidas para alcançar a promoção e exigibilidade do DHAA na sua realidade local?

- b. Como fazer?
- c. Quais os parceiros e apoios que podem ser buscados e agregados?
- d. Quais atribuições de cada parceiro?
- e. Como fortalecer as instituições de exigibilidade na sua realidade local? Demandando recursos financeiros e humanos para estas instituições? Envolvendo os atores da sociedade civil organizada nestes espaços? Apoiando a participação ativa dos grupos em situação de vulnerabilidade?

É importante, ainda, que sejam estabelecidos indicadores e prazos para o monitoramento da realização progressiva de cada uma das demandas, com base no plano proposto.

Aliar a mobilização de indivíduos e grupos da sociedade civil, vítimas de violações de direitos humanos, ao apoio de parceiros e ao uso de instrumentos de direitos humanos, aumenta a possibilidade de garantir a realização desses direitos. Muitas vezes as conquistas são apenas mais um ponto de chegada, ou seja, cada conquista aponta novas demandas, e isso faz com que a luta por direitos humanos seja contínua.

Veja abaixo alguns exemplos de conquistas e garantias de diferentes dimensões do DHAA obtidas através do trabalho conjunto de diversos atores sociais:

#### ***Comunidades de Trabalhadores Rurais***

Desde outubro de 2002, a Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada e Terra Rural vem apoiando o trabalho de movimentos sociais de luta pela terra, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e comunidades de trabalhadores rurais no estado de Pernambuco.

Esse trabalho conjunto, que contou com o apoio do Ministério Público Estadual de Pernambuco, gerou resultados relevantes. Veja esse trecho do relatório da Relatoria Nacional para o Direito Humano à Alimentação Adequada, publicado no Informe 2006 da Plataforma DHESCA Brasil: (3)

“O Engenho São João, de propriedade da empresa Votorantin, que se encontra improdutivo há, pelo menos, 17 anos, foi ocupado em diversos momentos nos últimos anos pelo Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra - Acampamento Chico Mendes. Esse acampamento foi objeto de violento despejo no ano de 2004, quando os acampados já estavam produzindo grande quantidade de alimentos. Em 2006, o acampamento estava de novo sob ameaça de despejo e a Relatoria foi convidada a fazer uma visita ao mesmo, em companhia de Dom Tomás Balduino - CPT, no dia 10 de agosto, previsto para a ação policial. O despejo acabou sendo adiado por decisão judicial”.

De acordo com o relatório, para o convencimento do Poder Judiciário foram fundamentais os argumentos de fato e de direito apresentados pelos atores da sociedade civil organizada que atuavam na comunidade, bem como de outros parceiros. No dia 14 de outubro de 2008 foi imitada a posse da área do antigo Engenho São João. Com a imissão de posse as 300 famílias que vivem e produzem no Acampamento Chico Mendes, serão definitivamente assentadas. (4) Os movimentos continuam monitorando esse caso para garantir a consolidação das conquistas.

#### ***Outro exemplo:***

A FIAN, com base em denúncia apresentada pelo Centro Dom José Brandão de Castro (CDJBC), documentou e denunciou, a partir de 2000, um conjunto de violações do DHAA que afetavam as

93 famílias de posseiros(as) do Assentamento Independência Nossa Senhora do Carmo, em Lagoa Nova/Pacatuba, Estado do Sergipe. Estava sendo negado a essas famílias a desapropriação total de uma área de 2.812 hectares, pois cerca de 500 hectares estavam protegidos por uma liminar que favorecia uma usina e suspendia a imissão de posse. Essas denúncias foram encaminhadas, em 2006, para a Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural que realizou uma missão e audiência pública, com a presença do Ministério Público Federal, do INCRA e outros órgãos. As ações da sociedade civil - comunidade, FIAN, CDJBC e Relatoria Nacional - aumentaram a pressão sobre os órgãos públicos e isso reforçou a decisão do Superior Tribunal de Justiça que votou, por unanimidade, contra a decisão que defendia a manutenção da usina na área. Estas ações também reforçaram o apoderamento da comunidade que pôde exigir além do direito de acesso à terra, outros direitos importantes para realização do DHAA perante os gestores locais, tais como melhoria no transporte escolar, atendimento médico e alimentação escolar.

### ***Vila Santo Afonso e Sururu de Capote - Comunidades Urbanas Marginalizadas***

A ABRANDH realizou projetos-piloto de exigibilidade e monitoramento da realização progressiva do DHAA em duas comunidades urbanas marginalizadas - Vila Santo Afonso em Teresina, Piauí e Sururu de Capote em Maceió, Alagoas. O projeto previa, entre outras ações, o diagnóstico da violação do DHAA, a elaboração de plano para exigir os direitos da comunidade e apresentação e monitoramento das demandas prioritárias das comunidades. Esse trabalho, que contou com a parceria de instituições da sociedade civil e instituições públicas, resultou em conquistas importantes para as duas comunidades. Na Vila Santo Afonso, parte das famílias foi incluída em programas públicos, como, por exemplo, projeto de construção de casas populares e todas as famílias foram incluídas em programas de entrega de alimentos (PAA). Além disso, novas e antigas lideranças, das duas comunidades, se apoderaram da linguagem e uso de instrumentos de direitos humanos, o que potencializou a execução de novas ações de exigibilidade e monitoramento da realização de seus direitos. Em Sururu de Capote, o envolvimento do Ministério Público com a comunidade foi fundamental para a interposição da Ação Civil Pública (citada no Módulo III) que acaba de ser julgada procedente pelo Judiciário, em decisão pioneira no Brasil em relação à justiciabilidade do DHAA e outros Direitos Econômicos e Sociais.

### ***Implantação de projetos de “desenvolvimento” que ameaçam direitos humanos***

O relatório da Relatoria Nacional para os Direitos à Moradia e Terra Urbana (5), publicado no Informe 2006 da Plataforma DHESCA Brasil, revela como uma ação conjunta de diversos atores é fundamental para evitar e reparar potenciais violações de direitos humanos. Uma missão conjunta das Relatorias Nacionais para os Direitos Humanos à Moradia Adequada e Terra Urbana; ao Meio Ambiente e à Alimentação Adequada e Terra Rural foi realizada em agosto de 2005, na capital maranhense, para averiguar as potenciais violações de direitos humanos decorrentes da implantação de um Pólo Siderúrgico no estado do Maranhão. As denúncias foram documentadas e publicizadas, principalmente pelo Movimento Reage São Luís, que apontou os riscos oferecidos para o meio ambiente, para o direito à água e para direitos fundamentais de toda população de São Luís e de outras cidades na implantação do Pólo Siderúrgico.

As Relatorias Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil contribuíram para o fortalecimento da luta das comunidades tradicionais, dos movimentos locais e das entidades que se sentiram respaldadas para encaminharem sua luta nas esferas nacional e internacional. O Ministério Público Federal, que já atuava em apoio às populações afetadas, se fortaleceu e ganhou como novo aliado o Ministério Público Estadual.

Como resultado dessa ação conjunta o relatório aponta, entre outras coisas, que:

- a) Foi reduzida em 60% a área que seria afetada pelo Pólo Siderúrgico.
- b) Foi aprovada uma Moção Conama n. 077/2006 com resoluções sobre o licenciamento ambiental do projeto.
- c) O Ministério Público continua apurando as irregularidades do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) elaborado para a implantação do Pólo.

Esses exemplos demonstram que é necessária a mobilização social para a realização de direitos humanos no nosso país e que cada um de nós pode fazer a diferença, desde que decidamos dar nossa contribuição. Cecília Meireles diz que a vida só é possível se reinventada. Exigir e promover direitos, não importa em que nível, é reinventar a vida e, aos poucos, torná-la possível e mais digna.

## MÓDULO VIII

### aula 4

#### Resumo

Não podemos falar em Segurança Alimentar e Nutricional e em Direito Humano à Alimentação Adequada sem entender o papel fundamental que cada um de nós possui - enquanto indivíduos, agentes do Estado, membros de conselhos ou representantes da sociedade civil - no processo da promoção da realização da SAN e do DHAA como direito que pode e deve ser exigido em nossa realidade local. Neste processo, é importante ponderar que cada ator tem um papel diferente para a promoção e exigibilidade do DHAA.

O caminho para avançar e superar as violações e garantir a realização do DHAA requer, de um lado, que os agentes e instituições das diferentes esferas dos poderes públicos do Estado, inclusive as instâncias responsáveis pela recepção e investigação de denúncias de violações, cumpram suas obrigações visando à realização do DHAA e, de outro, que a sociedade civil e os titulares de direitos tenham plena capacidade de exigir a realização dos direitos humanos.

Cada realidade demanda a realização de ações próprias para a garantia do DHAA. Assim, para realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada é preciso conhecer a realidade local. Onde o direito humano já está sendo realizado plenamente, basta respeitá-lo. Onde não há garantia do DHAA e, principalmente, onde há graves violações desse direito, é preciso ações para protegê-lo, promovê-lo e provê-lo. Não adianta falar apenas na obrigação de respeitar, quando é preciso ações para garantir esse direito.

É importante conhecer os responsáveis pela superação dos quadros de violação bem como identificar as demandas de cada realidade, grupo, indivíduo ou situação para a garantia do DHAA.

É fundamental reconhecer também os grupos que estão mais expostos a riscos de insegurança alimentar e nutricional e riscos de violação ao DHAA e os que têm menos condições de superar esses riscos. A garantia do DHAA desses grupos deve ser sempre uma ação prioritária. Na perspectiva dos direitos humanos, é fundamental abrir o diálogo com as pessoas mais afetadas pela

violação do DHAA para que elas possam dizer como o seu direito deve ser realizado.

Representantes de entidades da sociedade civil e movimentos sociais possuem responsabilidades que podem e devem ser assumidas para a realização progressiva do DHAA. Para que membros da sociedade civil fortaleçam ações de exigibilidade do DHAA é preciso atuar:

- no âmbito dos programas e políticas públicas.
- no processo de monitoramento, documentação, visibilidade e encaminhamento de violações.

Os agentes do Estado possuem obrigações para a garantia e realização progressiva do DHAA. Tanto os agentes políticos que ocupam um alto escalão na posição hierárquica do governo, como aqueles que têm maior ou menor poder de decisão na execução de ações administrativas têm papéis importantes para a realização dos direitos humanos.

É obrigação dos governos federal, estaduais e municipais e dos diferentes poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) garantirem a realização do DHAA. Apesar de cada um desses poderes públicos ter atribuições e competências próprias e serem autônomos, eles devem ter ações que se comuniquem e que possam ser eficazes para a garantia de direitos fundamentais. É necessário que haja planejamento para que essa atuação conjunta e articulada realmente se efetive.

Os agentes políticos do país devem assumir a realização dos direitos humanos como obrigação e prioridade e emendar o máximo de esforço para a sua realização. Além disso, esses agentes, como representantes do Estado, têm a obrigação de instituir mecanismos e instituições de exigibilidade do DHAA, em todos os níveis, conforme previsto no artigo 2º, parágrafo 2º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os servidores públicos, dentre várias outras atribuições, têm a obrigação de realizar as tarefas e rotinas previstas para a sua função pública enquanto realização de direitos humanos.

As ações públicas que visam à realização dos direitos humanos devem ser coerentes com os seus princípios, devem reforçar, e jamais ofender, os princípios de direitos humanos, especialmente os princípios da dignidade humana e da não discriminação.

Para que as obrigações legais sejam respeitadas e cumpridas é preciso construir competências, isto é, superar a falta de vontade e falta de condições para que os agentes públicos realizem direitos. O processo de construção de competências abrange:

- o compromisso com a realização dos direitos humanos;
- o estabelecimento e divulgação de termos de referência;
- a divulgação de informação para titulares de direitos e para agentes públicos;
- a garantia de condições para que os agentes públicos cumpram suas obrigações; e
- a responsabilização daqueles que não as cumprem, quando há condições para cumpri-las.

Para que haja avanço concreto na realização do DHAA, os esforços de conselheiros, bem como da sociedade civil, dependem, em grande parte, do compromisso com a realização e a adoção de ações por parte dos membros dos poderes públicos, que têm a obrigação de realizar suas ações de acordo com os tratados internacionais e documentos de direitos humanos.

Os membros de Conselhos de Direitos Humanos e de Políticas Públicas devem realizar uma série de ações, no âmbito de suas atribuições, para a garantia e realização progressiva do DHAA.

Enquanto indivíduos é importante sempre sermos protagonistas, sujeitos e não aceitar, jamais, que os nossos direitos e de outros sejam violados.

É de extrema relevância que nos diferentes estados e municípios, governo e sociedade civil possam, com a participação ativa e informada dos titulares de direito, e outros atores relevantes, estabelecer planos e estratégias para a promoção da exigibilidade do DHAA.

Dentre diversos fatores, a mobilização social é fundamental para a realização de direitos humanos no nosso país. Além disso, para a realização desses direitos, cada um de nós pode fazer a diferença, desde que decidamos dar nossa contribuição.

### **PROPOSTA DE REFLEXÃO**

1. Quais das ações apontadas nesse módulo pode ser desenvolvida por você e por sua instituição para a promoção e fortalecimento da exigibilidade do DHAA?
2. Que quadro de violações de direito pode ser superado através da ação conjunta da sua instituição e de outros parceiros?

## **MÓDULO VII** referências bibliográficas

(1) Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - Manual para Instituições Nacionais de Direitos Humanos. Alto Comissariado das Nações Unidas. Material disponível apenas em Inglês, título original: Handbook for National Human Rights Institutions. Professional Training Series N. 12. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

(2) Boaventura de Souza Santos. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/diferentes.php>

(3) Rodriguez, Maria Elena (org.). Relatorias Nacionais em Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Informe 2006 – Rio de Janeiro: Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2007. pp. 184. Ver site [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

(4) <http://www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=5930>

(5) Rodriguez, Maria Elena (org.). Relatorias Nacionais em Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais – Informe 2006 – Rio de Janeiro: Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, 2007. pp. 184. Ver site [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

**Módulo I**

Aleitamento materno: refere-se à situação em que a alimentação da criança compõe-se de leite materno, mas também já recebe outros tipos de alimentos, inclusive leite não humano.

Aleitamento materno exclusivo ou amamentação exclusiva: refere-se à situação em que a alimentação da criança é composta somente de leite materno, diretamente da mama ou extraído dela, e nenhum outro líquido ou sólido, com exceção de gotas ou xaropes de vitaminas e minerais ou medicamentos. A amamentação exclusiva é recomendada pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério da Saúde até o 6º mês de vida da criança porque é suficiente para atender às suas necessidades nutricionais, bem como porque tem efeito protetor contra diversas doenças. A partir dessa idade e até os 2 anos de idade é recomendado o aleitamento materno complementar (ver no glossário: alimentação complementar e alimentação de transição). Aleitamento Materno Predominante: refere-se à situação em que o lactente recebe, além do leite materno, águas ou bebidas à base de água (sucos e chás, por exemplo).

Alimentação de transição e alimentos complementares: os alimentos complementares são quaisquer alimentos que não o leite humano oferecidos à criança amamentada. Essa denominação refere-se, portanto, alimentação complementar ao leite materno. Quando a criança passa a receber outros tipos de alimentos além do leite materno – recomendação dada a partir do 6º mês de vida – devido às suas características fisiológicas (dentição, imaturidade do sistema digestivo), os alimentos complementares devem ser preparados com consistência adequadas a essas características (mais pastosos, preparações de mais fácil mastigação e digestão etc). Esses alimentos são chamados alimentos de transição. Essa denominação é dada porque essa fase é intermediária entre aquela em que a criança recebe apenas leite materno e a fase em que a criança passará a receber a alimentação preparada para toda a família, por volta dos 12 meses de idade. Nessa fase intermediária, os alimentos preparados especialmente para ela vão sendo gradativamente alterados à medida em que as suas condições de mastigação e digestão vão evoluindo até que ela seja capaz de aceitar e consumir os alimentos preparados para as demais pessoas a família.

Anemia: é um estado orgânico em que a concentração de hemoglobina no sangue está anormalmente baixa, em consequência da carência de um ou mais nutrientes essenciais, qualquer que seja a origem dessa carência. A ausência ou carência de vários nutrientes na alimentação contribuir para a ocorrência de anemias como folatos (ácido fólico), proteínas, vitamina B12 e cobre. Mas a anemia por deficiência de Ferro é, indiscutivelmente, a mais importante em termos populacionais.

Anemia ferropriva: redução dos níveis de hemoglobina no sangue para valores abaixo dos limites estabelecidos como normais, de acordo com a idade, o sexo e a condição fisiológica. A deficiência de ferro é atualmente um dos mais graves problemas nutricionais mundiais - e também no Brasil - em termos de prevalência, sendo determinada, quase sempre, pela ingestão deficiente de alimentos ricos em ferro ou pela inadequada utilização orgânica. Em crianças a anemia está associada ao retardo do crescimento, comprometimento da capacidade de aprendizagem (desenvolvimento cognitivo), da coordenação motora e da linguagem, efeitos comportamentais como a falta de atenção, fadiga, redução da atividade física e da afetividade, assim como uma baixa resistência a infecções. Nos adultos, a anemia produz fadiga e diminui a capacidade produtiva. Nas gestantes, a anemia é associada ao baixo peso ao nascer e ao aumento na mortalidade perinatal. Conheça o Programa Nacional de Suplementação de Ferro – Saúde de Ferro, acessando a página [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao). Outra ação relevante para o controle da anemia por deficiência de ferro e de ácido fólico, o Brasil tornou obrigatória a fortificação das farinhas de trigo e milho com esses dois nutrientes. Conheça mais sobre o assunto na página [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao). Por outro lado, vale também ressaltar a obrigação do Estado brasileiro de garantir a adoção de medidas para assegurar o DHAA, garantindo-se inclusive o acesso a alimentos não fortificados com ferro, por pacientes com anemia falciforme e demais doenças que cursam pelo acúmulo de ferro, bem como a capacitação de profissionais da área da saúde com relação ao diagnóstico, tratamento, acompanhamento e orientação de pacientes com anemia falciforme e hemoglobinopatias no país. O Programa Nacional de Suplementação de Ferro precisa prever o diagnóstico da anemia falciforme, considerar as especificidades e avaliar o impacto da implantação do Programa na população negra já que a anemia falciforme é mais freqüente entre esta população.

Anemia falciforme: é uma doença que passa dos pais para os filhos e altera os glóbulos vermelhos que diante de certas condições, tornam parecidos com uma foice, daí o nome falciforme. Essas células têm sua membrana alterada e rompem-se mais facilmente causando anemia hemolítica - a pessoa apresenta-se pálida e com icterícia (a esclerótica ou “branco do olho”, fica amarelo). Estas células alteradas são também mais aderentes aos vasos sanguíneos, e por isso podem causar obstrução, dificultar a circulação no local causando dor de intensidade variável (são as crises dolorosas) e com o tempo, causando lesões nos órgãos irrigados por estes vasos. Disponível em: [http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/manual\\_doenca\\_falciforme-paciente.pdf](http://dtr2004.saude.gov.br/nutricao/documentos/manual_doenca_falciforme-paciente.pdf)

Anorexia nervosa: distúrbio alimentar determinado por fatores biológicos, psicológicos, familiares e culturais de fundo psicológico caracterizado por: recusa à alimentação; perda excessiva de peso; medo de engordar; distorção da imagem corpórea. Esse tipo de distúrbio tem conseqüências sociais, nutricionais e emocionais.

Bretton Woods: a Conferência de Bretton Woods foi convocada em 1944, com o objetivo de discutir a construção de uma nova ordem econômica mundial, visando assegurar a estabilidade monetária internacional. Como resultado foram criados: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambos em 22 de julho de 1944. Estas instituições foram criadas por 45 países (Brasil entre eles), já no final da Segunda Guerra Mundial, que se reuniram, em julho de 1944, na cidadezinha de Bretton Woods, Estado de New Hampshire, Estados Unidos. <http://www.unificado.com.br/calendario/07/bretton.htm>

Bulimia: Distúrbio alimentar determinado por fatores biológicos, psicológicos, familiares e culturais de fundo psicológico, caracterizado pelo impulso irresistível de comer seguido por sentimento de culpa e de vergonha, o que faz com que a pessoa provoque vômito e use laxativos e/ou diuréticos de maneira exagerada. Esse tipo de distúrbio tem conseqüências sociais, nutricionais e emocionais.

Contaminantes: qualquer substância indesejável presente no alimento como resultado das operações efetuadas no cultivo de vegetais, na criação de animais, nos tratamentos zoo ou fitossanitários, ou como resultado de contaminação ambiental ou de equipamentos utilizados na elaboração e/ou conservação do alimento. A legislação sanitária, para garantir a segurança dos alimentos para consumo humano, define os níveis máximos de contaminantes (micotoxinas, contaminantes inorgânicos, resíduos de pesticidas, medicamentos de uso veterinário e de migrantes de embalagens e equipamentos em contato com alimentos) em alimentos que constituam riscos à saúde humana. Para mais informações consulte a Portaria Portaria SVS/MS 540, de 27/10/97, disponível em [www.anvisa.gov.br/e-legis](http://www.anvisa.gov.br/e-legis).

Crescimento: processo dinâmico e contínuo que engloba o desenvolvimento físico do corpo, a substituição e a regeneração de tecidos e órgãos humanos. O crescimento é considerado um dos melhores indicadores de saúde da criança, em razão de sua estreita dependência de fatores sociais e ambientais, tais como, alimentação, ocorrência de doenças, cuidados gerais.

Deficiência de ferro: Estado orgânico de carência de ferro, que ocorre quando: o consumo alimentar de ferro biodisponível é baixo; as perdas de sangue são elevadas; o aumento dos requerimentos por processos infecciosos e ou febris; ou, ainda, quando ocorrem simultaneamente essas duas condições, diminuindo o estoque corporal de ferro, podendo resultar no aparecimento de anemia por deficiência de ferro ou anemia ferropriva.

Deficiências de micronutrientes: estado orgânico, caracterizado pela carência de nutrientes, tais como vitaminas e minerais. As deficiências de micronutrientes mais importantes no Brasil - e por isso consideradas problemas de saúde pública são: deficiência de Ferro (Anemia ferropriva); deficiência de Vitamina A (Hipovitaminose A); deficiência de Iodo (Distúrbios por Deficiência de Iodo - DDI) e deficiência de ácido fólico. Por isso, o Ministério da Saúde dispõe de Programas específicos para o controle e prevenção dessas deficiências. Para mais informações sobre os Programas consulte a página eletrônica: [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).

Deficiência primária de iodo: insuficiência de iodo no organismo, inicialmente atribuída à baixa ingestão desse micronutriente. Essa deficiência causa diferentes tipos de conseqüência, conjugadas na denominação de Distúrbios por Deficiência de Iodo (DDI), que englobam o cretinismo em crianças (retardo mental grave e irreversível), surdo-mudez, anomalias congênitas, bem como a manifestação clínica mais visível - bócio (hipertrofia da glândula tireóide). Além disso, a má nutrição de iodo está relacionada com altas taxas de na-



timortos e nascimento de crianças com baixo peso, problemas no período gestacional, e aumento do risco de abortos e mortalidade materna. Para conhecer o Programa Nacional para Controle e Prevenção dos Distúrbios por Deficiência de Iodo - Pró-Iodo consulte a página [www.saude.gov.br/nutricao](http://www.saude.gov.br/nutricao).

Déficit antropométrico: Atraso nas relações peso/idade, peso/altura, altura/idade, tomando-se como referência as tabelas de normalidade internacionalmente recomendadas.

Déficit de altura: Atraso no crescimento longitudinal (estatural) de um indivíduo em relação aos padrões de normalidade de crescimento físico, de acordo com sexo e idade. Desnutrição: é um reflexo da falta de acesso que certos grupos de pessoas têm à cultura e à riqueza acumulada pela sociedade, seja sob a forma de riqueza material ou da história ou ciência escrita ou elaborada. E onde há crianças desnutridas, com deficiência de micronutrientes ou mal alimentadas, há famílias com fome, doentes, mais suscetíveis a enfermidades e sem autonomia para gerir sua própria vida. Ou seja, há violações dos seus direitos humanos. Do ponto de vista biológico, desnutrição refere-se ao estado orgânico nutricional resultante da ingestão insuficiente de energia e proteínas por um indivíduo; é a expressão bio-lógica da carência prolongada da ingestão de energia e de nutrientes essenciais à manutenção, ao crescimento e ao desenvolvimento do organismo humano. Esta denominação refere-se, em geral, à desnutrição energético-protéica. A desnutrição energético-protéica é uma doença causada pelo não atendimento das necessidades de energia e proteína do organismo, determinada por sua vez pela interação entre fatores psicossociais e biológicos e caracterizada por variadas manifestações no organismo, em função da intensidade e duração da deficiência alimentar, dos fatores patológicos e fase do desenvolvimento biológico do ser humano. Geralmente o termo é usado para crianças indicando déficits antropométricos. Esses déficits manifestam-se no peso e na altura esperada para a idade da criança: ocorre retardo no crescimento ou déficit de altura - quando há diminuição na estatura da criança em relação a sua idade - ou perda de peso em relação a sua idade ou estatura. Há diferentes graus de desnutrição, dependendo de sua gravidade (leve, moderada, grave). As formas agudas graves podem apresentar também sinais clínicos de desnutrição como emagrecimento acentuado (Marasmo); edema (inchaço principalmente nos pés e tornozelos) (Kwashiorkor) e formas mistas (Kwashiorkor-marasmático). Dentre as crianças, aquelas que têm maior risco de desnutrição são as menores de cinco anos de idade, principalmente nas famílias de baixa renda e, dentre estas, as crianças entre 6 e 24 meses, período da transição alimentar (quando elas passam a consumir, além do leite materno, outros alimentos). Em idosos, adultos e adolescentes, o termo utilizado é o de baixo peso ou magreza, caracterizando-se por uma redução da massa corporal total em relação às faixas consideradas adequadas ou normais para a idade e sexo da pessoa.

Desenvolvimento: Refere-se ao aparecimento e aperfeiçoamento de funções, como a linguagem, a habilidade motora, as funções cognitivas, a maturidade psíquica e outras condições de vida no passado e no presente.

Fome aguda ou crônica: corresponde à urgência de se alimentar e, como tal, é saciada pela ingestão de alimentos. Fome crônica: corresponde à desnutrição ou subnutrição devida à inadequação quantitativa (energia) ou qualitativa (nutrientes) da alimentação diária, ou ainda a doenças que provocam o mau aproveitamento biológico dos alimentos ingeridos. Josué de Castro denominou-a de "fome oculta".

Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN): criado em 1998, é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Existem Fóruns estaduais de SAN na maioria dos estados do País. Ver site: <http://www.fbsan.org.br/>

Hipovitaminose A: deficiência de vitamina A em nível dietético (alimentar), bioquímico ou clínico. Essa deficiência é responsável por uma série de problemas de saúde destacando-se: os efeitos negativos no crescimento e o desenvolvimento da criança; cegueira noturna e a cegueira irreversível nas crianças; aumento da gravidade de infecções comuns, como a diarreia e infecções respiratórias e aumento da mortalidade infantil. Nutrientes: componente químico necessário ao metabolismo humano que proporciona energia e contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a manutenção das funções orgânicas e fisiológicas do organismo e, portanto, para a saúde, a boa nutrição e a vida. Os nutrientes são recebidos pelo organismo por meio da alimentação saudável. Uma alimentação inadequada em quantidade ou em qualidade pode causar vários tipos de distúrbios nutricionais, prejudicando a saúde e o estado nutricional das pessoas nas diferentes fases do curso da vida. Os nutrientes são classificados em 2 grupos principais: 1. Macronutrientes - são necessários ao organismo em maior quantidade (medidos em gramas) em relação aos micronutrientes. São os carboidratos,

as gorduras e as proteínas. 2. Micronutrientes - são necessários ao organismo em pequenas quantidades (em miligramas ou microgramas) em relação aos macronutrientes. Embora necessários em pequenas quantidades eles são essenciais, ou seja, sem eles a saúde e o estado nutricional podem ser afetados negativamente. A maioria deles não pode ser produzida pelo organismo humano. Portanto devem ser garantidos por meio de uma alimentação saudável.

Obesidade: doença crônica de natureza multifatorial (causado por fatores ambientais, nutricionais e genéticos) caracterizada pelo acúmulo excessivo de gordura no corpo, acarretando prejuízos à saúde.

Organismos geneticamente modificados - OGM: podem ser definidos como organismos nos quais o material genético (DNA) foi alterado de uma maneira que não ocorreria naturalmente. Por meio de tecnologias específicas denominadas “biotecnologia moderna” ou “tecnologia genética” ou ainda “engenharia genética”. Esta tecnologia permite que genes individuais selecionados sejam transferidos de um organismo para outro, inclusive entre espécies não relacionadas. Esses métodos são usados para criar plantas geneticamente modificadas (plantas GM) que são então usadas para o cultivo de alimentos, constituindo então os chamados alimentos geneticamente modificados. O objetivo inicial para o desenvolvimento de plantas baseadas em organismos GM era melhorar a proteção à lavoura. As culturas GM que se encontram atualmente no mercado são basicamente direcionadas para um maior nível de proteção através da introdução da resistência contra as doenças das plantas que são principalmente causadas por insetos ou vírus ou por um aumento da tolerância aos herbicidas (fonte: <http://www.frigoletto.com.br/GeoRural/transgenicosOMS.htm>, acessado em 23 de outubro de 2008).

Perinatal: refere-se ao período que se inicia em 22 semanas completas de gestação e se estende até sete dias após o nascimento do bebê. (fonte: OMS, 10ª Revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde -CID-10).

Recomendações mínimas de energia ou nutrientes ou recomendações nutricionais: referem-se às prescrições quantitativas (teóricas e ideais) de ingestão diária de nutrientes e energia aplicadas aos indivíduos saudáveis, conforme as suas necessidades nutricionais. As recomendações são estabelecidas por meio de pesquisas científicas, que levam em consideração o sexo, a idade, a altura e o peso do indivíduo, entre outros elementos. Servem como parâmetro de comparação entre as necessidades de nutrientes e energia requeridas pelas pessoas para a manutenção de um estado nutricional adequado e o consumo real de nutrientes fornecidos pela alimentação diária.

Revolução Verde: refere-se à invenção e disseminação de novas sementes e práticas agrícolas que permitiram um vasto aumento na produção agrícola em países menos desenvolvidos durante as décadas de 60 e 70. O modelo se baseia na intensiva utilização de sementes melhoradas (particularmente sementes híbridas), insumos industriais (fertilizantes e agrotóxicos), mecanização e diminuição do custo de manejo. Também são creditados à revolução verde o uso extensivo de tecnologia no plantio, na irrigação e na colheita, assim como no Gerenciamento de produção. De uma forma crítica, a “Revolução Verde”, proporcionou através destes ‘pacotes’ agroquímicos a degradação ambiental e cultural dos agricultores tradicionais. Esse ciclo de inovações se iniciou com os avanços tecnológicos do pós-guerra, embora o termo revolução verde só tenha surgido na década de 70. Desde essa época, pesquisadores de países industrializados prometiam, através de um conjunto de técnicas, aumentar estrondosamente as produtividades agrícolas e resolver o problema da fome nos países em desenvolvimento. Mas, contraditoriamente, além de não resolver o problema da fome, aumentou a concentração fundiária, a dependência de sementes modificadas e alterou significativamente a cultura dos pequenos proprietários”. Disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o\\_verde](http://pt.wikipedia.org/wiki/Revolu%C3%A7%C3%A3o_verde).

Sobrepeso: excesso de peso de um indivíduo quando em comparação com tabelas ou padrões de normalidade. A obesidade é um grau bem elevado de sobrepeso.

Utilização biológica do alimento: processo que envolve a série de processos fisiológicos (digestão, absorção, metabolismo, excreção) responsáveis pela transformação dos alimentos em seus nutrientes de forma que estes possam ser usados pelos organismos vivos nas suas diferentes funções fisiológicas, bioquímicas e orgânicas. Esse processo pode ser negativamente afetado pela ocorrência de doenças, entre outros fatores, o que faz com que os alimentos consumidos não sejam adequadamente utilizados pelo corpo humano.

## Módulo II

Guerra Fria: É a designação dada ao conflito político-ideológico entre os Estados Unidos (EUA), defensores do capitalismo, e a União Soviética (URSS), defensora do socialismo, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial e a extinção da União Soviética. É chamada “fria” porque não houve qualquer combate físico, embora o mundo todo temesse a vinda de um novo conflito mundial por se tratar de duas potências com grande arsenal de armas nucleares. Norte-americanos e soviéticos travaram uma luta ideológica, política e econômica durante esse período.

## Módulo IV

Conselho de Alimentação Escolar - CAE : é um “colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, professores e pais de alunos, com mandato de dois anos. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene”. Fonte: [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html#conselho](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html#conselho)

Conselho Nacional das Cidades - ConCidades: é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução. Alguns estados e municípios têm Conselhos Estaduais e Municipais das Cidades. Ver: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>

Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS: foi instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8742, de 07 de dezembro de 1993), como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período”. <http://www.mds.gov.br/institucional/conselhos1/conselho-nacional-de-assistencia-social-cn-as-2/>

Conselho Nacional de Educação - CNE: tem por missão a busca democrática de alternativas e mecanismos institucionais que possibilitem, no âmbito de sua esfera de competência, assegurar a participação da sociedade no desenvolvimento, aprimoramento e consolidação da educação nacional de qualidade.”. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/cne>

Conselho Nacional de Saúde: “Através do Decreto 99438, foi criado o novo Conselho Nacional de Saúde, com base nos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. Além de congregar diversos segmentos da sociedade, este novo CNS possui caráter deliberativo: pode analisar e deliberar sobre assuntos de saúde pública, através de resoluções, que devem ser adotadas pelo Ministério da Saúde. O Conselho Nacional de Saúde é um Órgão paritário, 50% de usuários, 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço e gestores (resolução nº 333/2003 do CNS)”. Existem Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. Ver: <http://conselho.saude.gov.br>

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA: instalado no dia 30 de janeiro de 2003, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) é um instrumento de articulação entre governo e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>

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

Princípios de Paris: princípios relacionados com o status de instituições nacionais de direitos humanos. Resolução 19921/54 de 03.03.1992 da Comissão de Direitos Humanos da ONU. De acordo com os Princípios de Paris as instituições de direitos humanos devem ter atribuição, entre outras coisas, para:

- a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos direitos humanos;
- b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação;
- c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais, e assegurar sua implementação;
- d) assistir na formulação de programas para o ensino e a pesquisa em direitos humanos, e participar de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais;
- e) dar publicidade aos direitos humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e de órgãos da imprensa.

Quanto à composição destas instituições é fundamental garantir que as mesmas:

- Primem por uma representação pluralista e independente;
- Sejam mantidas com recursos adequados para manter pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do Governo e a não estar sujeita a controle financeiro, o que poderia afetar sua independência;
- Os seus membros tenham mandato estável, sem o que não pode haver independência.

## Módulo V

Doença celíaca: ainda pouco conhecida, seus sintomas podem se confundir com outros distúrbios, trata-se da intolerância permanente ao glúten. A Doença Celíaca geralmente se manifesta na infância, entre o primeiro e terceiro ano de vida, podendo, entretanto, surgir em qualquer idade, inclusive na adulta. O tratamento da doença consiste em uma dieta totalmente isenta de glúten. Os portadores da doença não podem ingerir alimentos como: pães, bolos, bolachas, macarrão, coxinhas, quibes, pizzas, cervejas, whisky, vodka, etc., quando estes alimentos possuírem o glúten em sua composição ou processo de fabricação. Devido a exclusão total de alguns alimentos ricos em carboidratos e fibras, a dieta do Celíaco habitualmente é composta em sua maior parte de gorduras (margarina, manteigas, óleos, etc.) e proteínas (carne em geral) e em menor parte de carboidratos (massas sem glúten, açúcares, etc.). Todo Celíaco que não transgredir a doença, tende a ter um aumento do peso corporal, e desta forma deve ter uma dieta equilibrada. Para tanto, deve diminuir a ingestão de proteínas, moderar o consumo de gorduras e aumentar o consumo de frutas, sucos naturais, verduras e legumes, tornando sua alimentação mais adequada e saudável.

Disponível em: <http://www.acelbra.org.br/2004/doencaceliaca.php>

## Módulo VIII

Agentes políticos do país: Hely lopes Meirelles define como agentes políticos “os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. Ver: Meirelles, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003. pg.75. Di Pietro, por sua vez, define como agentes políticos os que “exercem típicas atividades de governo e exercem mandato para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para os Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.” Ver: Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005. pg. 445

Direito de petição: permite que qualquer pessoa ou organização encaminhe ao Executivo demandas concretas e que podem ser monitoradas pelo Ministério Público.