

CADERNO SISAN 01|2017

# A EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Ampliando a democracia no SISAN



# **A EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

Ampliando a Democracia no SISAN

**Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional**  
Brasília, dezembro de 2016

Este documento é o produto final da consultoria prestada por Marília Leão, por meio do contrato FAO 109200-1/2015, cujo objetivo principal é elaborar um estudo sobre o tema “Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada” à luz da legislação e governança do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). O trabalho foi realizado sob a supervisão da Coordenação-Geral de Monitoramento das Ações de Segurança Alimentar e Nutricional – CGMAS, da Secretaria Executiva da CAISAN/SESAN/MDSA. A consultora transfere todos os direitos autorais do documento ao MDSA, sob a condição do seu caráter institucional, de domínio público e não comercialização dos mesmos.

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.

A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada, Ampliando a Democracia no SISAN. Brasília, DF: MDSA, CAISAN, 2017.

72p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-5593-009-6

1. Políticas sociais, Brasil. 2. Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil. 3. Políticas Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil. I. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

CDU 304(81)

*A luta pelos direitos humanos é progressiva e está em constante construção. A efetivação do direito humano à alimentação no Brasil vem acontecendo num processo histórico, concertado entre o poder público e a sociedade civil, que deve continuar e avançar. Construir mecanismos de exigibilidade para o direito humano à alimentação adequada junto às políticas públicas pode ser a próxima conquista democrática do SISAN.*

# Índice

Lista de siglas

Introdução

O que é uma violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)?

O conceito de exigibilidade

O marco legal nacional para a exigibilidade do DHAA

Como exigir um direito humano?

Instâncias nacionais de exigibilidade do DHAA

Instâncias internacionais da exigibilidade do DHAA

As vozes da sociedade civil e dos agentes públicos sobre a exigibilidade do DHAA

Comentários finais

Bibliografia

Anexo I - Guia de entrevistas sobre “Exigibilidade do DHAA”

Anexo II - Matriz de Análise de Marco Legal para a Exigibilidade do DHAA

# Lista de Siglas

ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos

ACP – Ação Civil Pública

ASA – Articulação no Semiárido Brasileiro

BSM – Plano Brasil Sem Miséria

CDESC - Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPDHAA - Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada

CRAS – Centro de Referência e Assistência Social

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

DHESC - Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

ESF - Estratégia Saúde da Família

FAO - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação

ICP - Inquérito Civil Público

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOSAN - Lei de Segurança Alimentar e Nutricional

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MAB - Movimento de Atingidos por Barragens

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MMC - Movimento de Mulheres Camponesas

MP - Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

ONU - Organização das Nações Unidas

PBF - Programa Bolsa Família

PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PF-PIDESC- Protocolo Facultativo do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

SAN - Segurança Alimentar e Nutricional

SISAN- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

# Introdução

A alimentação adequada e saudável é, antes de tudo, uma questão de direitos humanos. Não é necessário conhecer nenhum instrumento de direitos humanos para sabermos que a alimentação é um direito inerente à existência humana. O acesso a alimentos saudáveis e culturalmente referenciados está intrinsecamente ligado ao direito à vida e à dignidade humana.

O referencial conceitual do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>1</sup>, que está especificamente citado no seu art. 11. O Comentário Geral nº 12<sup>2</sup>, documento elaborado pelo Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)<sup>3</sup> para orientar os países, explicita que **“o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”**. O DHAA é um direito humano básico, sem o qual não há cidadania, não há dignidade e nem perspectivas para o desenvolvimento humano. Ao Estado cabe sempre a obrigação de garantir a sua efetividade, uma vez que estão sob o seu domínio os poderes constituídos pelo Executivo, Legislativo e Judiciário. Mais do que garantir a efetividade, cabe ao Estado criar e organizar os meios – as instituições, os serviços e as políticas públicas - para que os direitos humanos sejam acessados sem interrupções.

Na história da humanidade a luta dos povos contra a fome é antiga, persistente, brutal e ainda distante de ser vencida por muitos países. Se-

1 O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, é o principal instrumento internacional de proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ele consolida uma série de direitos já declarados na Declaração Universal de Direitos Humanos (1945) e também, entre estes, o direito ao trabalho, à liberdade de associação sindical, à previdência social, à alimentação, à moradia, ao mais elevado nível de saúde física e mental, à educação, à participação na vida cultural e no progresso científico. Possui 146 signatários, incluindo o Brasil (que o ratificou em 1992).

2 ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário geral n.º 12: O direito humano à alimentação adequada**. Genebra, 1999.

3 O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) é o órgão das Nações Unidas (ONU) criado em 1985, com a finalidade de avaliar o cumprimento do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) pelos países signatários. Constituído por 18 expertos em matéria de direitos humanos, tem por função primordial analisar os relatórios remetidos pelos Estados e emitir orientações, observações finais e observações gerais. Para saber mais acessar: <https://www.un.org/ecosoc/> Acesso feito em 27/09/2016.

gundo o relatório da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) sobre o “Estado de Insegurança Alimentar no Mundo - 2015” (FAO, 2015), cerca de 795 milhões de pessoas vivem em situação de fome, sendo a maioria em países subdesenvolvidos. Pobreza, conflitos civis, instabilidade política, crises econômicas, corrupção, falta de água potável e baixa produtividade agrícola são os principais determinantes da fome atual, que atinge preponderantemente as regiões do Sul da Ásia e África Subsariana.

O Brasil vem trilhando caminhos virtuosos na luta contra a fome e pobreza. Dentre os países mais populosos, o Brasil teve a maior redução relativa de subnutridos, medida a partir dos indicadores do mencionado estudo da FAO, da ordem de 85% no período de 1990 a 2014 (BRASIL/MDS, 2015). Destacam-se entre os fatores que contribuíram nesta luta: (i) As políticas públicas de transferência direta de renda, educação, alimentação escolar, saúde e nutrição, fortalecimento da agricultura familiar, entre outras – que passaram a ter uma abordagem integrada; (ii) A adoção do Cadastro Único, que possibilitou as condições para que as políticas públicas chegassem mais rápido às famílias que mais necessitavam e (iii) o estabelecimento de uma rede de proteção social no país.

Houve a positivação jurídica do Direito Humano à Alimentação Adequada com a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)<sup>4</sup> e da emenda à Constituição Federal<sup>5</sup> que incluiu a “alimentação” como um direito social e a aprovação de leis e regulamentos que estabeleceram como obrigações do Estado respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada. Foi criado um sistema público para coordenar e articular todas as políticas que visam a efetividade do DHAA, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Fruto desse esforço, em 2014, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome, segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (BRASIL/MDS, 2015).

4 Lei 11.346/2006 (LOSAN). Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/cartilha-losan-portugues> Acesso em 27/09/2016.

5 Emenda Constitucional nº64, de 04/02/2010. Altera o Art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm) Acesso feito em 27/09/2016.



O presente estudo tem como objetivo apresentar conceitos e dimensões para a compreensão da exigibilidade do DHAA e analisar a legislação e as instituições brasileiras que participam do SISAN, visando apontar os mecanismos já existentes e os espaços mais férteis para o desenvolvimento de instrumentos de exigibilidade. O estudo parte da premissa de que a legislação brasileira já possui um robusto ordenamento jurídico para a implementação de mecanismos de exigibilidade do DHAA, vez que o país, além de signatário de todas as convenções internacionais sobre esse direito, ratificou, sem reservas, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (ONU, 1966). Há ainda, por meio da LOSAN e seus regulamentos, um marco legal nacional e governança instituída para a exigibilidade do DHAA, além do ditame constitucional previsto no art. 6º que prevê a alimentação como um direito social.

O estudo também ouviu as vozes e percepções de alguns atores-chaves do SISAN, representantes do governo e da sociedade civil, com o intuito de conhecer suas visões conceituais sobre a exigibilidade do DHAA, nas suas realidades locais e institucionais. Nos comentários finais são apresentadas algumas sugestões de agenda para o tema da “Exigibilidade do DHAA”, baseadas na sistematização de todas as informações coletadas.

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

Violar um direito humano é qualquer ação do Estado ou de terceiros de desrespeitar, infringir, impedir, transgredir, violentar, constranger, tomar, roubar ou ameaçar os direitos que estão alicerçados pelas leis nacionais e internacionais. Os direitos humanos são protegidos pelo direito internacional, fundamentados na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>6</sup> e em diversos tratados e convenções internacionais. Todos os governos que a assinaram se comprometeram com a defesa dos direitos humanos da população que vive em seu território. Em caso de violação de um direito humano, um indivíduo ou grupo pode exigir a realização desse direito em âmbito nacional e internacional. O Brasil é signatário da Declaração, desde a sua aprovação pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1948.

**Direitos Humanos** é um conjunto de princípios e garantias definidos em leis internacionais e nacionais que cada pessoa possui para que possa viver com dignidade. Os direitos humanos são universais (valem para todos os seres humanos), interdependentes, inegociáveis e indivisíveis. Viver com dignidade significa ter acesso à alimentação saudável e adequada, à moradia, à saúde, à educação, à liberdade, ao lazer, ao trabalho. Significa viver uma vida sem ameaças, privações, violência e discriminação.

Os Estados devem obedecer a legislação dos direitos humanos, garantindo o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos mesmos. Sempre que uma dessas dimensões falhar, o Estado estará diante de uma situação de violação ao direito. Existindo uma violação, como impõe a legislação sobre direitos humanos e o Estado de Direito, caberá o direito de exigir uma ação e/ou reparação. No princípio do “direito de exigir” está incluindo também o direito de se ter uma resposta do Estado, em tempo hábil.

<sup>6</sup> ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Na página da ONU Brasil está disponível todos os documentos relevantes do Sistema Internacional dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.dudh.org.br> Acesso feito em 27/09/2016.

### **Características mais importantes dos Direitos Humanos:**

- Os direitos humanos são fundados sobre o respeito pela dignidade e o valor de cada pessoa;
- Os direitos humanos são universais, o que quer dizer que são aplicados de forma igual e sem discriminação a todas as pessoas;
- Os direitos humanos são inalienáveis e ninguém pode ser privado de seus direitos humanos;
- Os direitos humanos são indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, já que é insuficiente respeitar alguns direitos humanos e outros não. Na prática, a violação de um direito vai afetar o respeito por muitos outros.
- Todos os direitos humanos devem, portanto, ser vistos como de igual importância, sendo igualmente essencial respeitar a dignidade e o valor de cada pessoa.

As violações dos direitos humanos podem resultar do não cumprimento das obrigações do Estado seja por ação direta, indireta ou até sua omissão. Exemplos de violação ao DHAA são amplos e complexos. Abaixo, alguns exemplos:

- É uma violação do DHAA os casos de pessoas ou comunidades que não tem acesso a alimentos de forma regular, em quantidade ou qualidade suficiente para satisfazerem suas necessidades alimentares e nutricionais diárias.
- É uma violação do DHAA os casos de pessoas ou comunidades que buscam alimentos em lixões para satisfazerem suas necessidades alimentares diárias.
- É uma violação do DHAA a existência de comunidades que vivem em situação de penúria, em moradias precárias, sem emprego, sem acesso às políticas públicas essenciais, como saúde, educação, água potável e moradia.

- É uma violação do DHAA as pessoas portadoras de deficiências de nutrientes como as anemias, hipovitaminoses e outras carências específicas, ou como doenças causadas por consumo de alimentos deteriorados ou contaminados por agrotóxicos.
- É uma violação do DHAA as pessoas portadoras de necessidades alimentares especiais como celíacos, diabéticos, hipertensos, dentre outros, que não tem acesso à uma alimentação adequada às suas peculiaridades.
- É uma violação do DHAA as situações decorrentes da morosidade e não ação do Estado para a demarcação ou titulação de terras, como é o caso de povos indígenas, povos tradicionais e agricultores familiares à espera da reforma agrária. Nesses casos a falta de decisão do poder público em demarcar terras ou fazer a reforma agrária gera a falta de acesso à terra a grupos populacionais que dela dependem para a produção de alimentos.
- É uma violação do DHAA uma pessoa ser reconhecida como titular de direitos de uma determinada política pública e não ter acesso a ela.

Em última instância, o Estado deve ser responsabilizado e deve prover ações imediatas que cessem e reparem as violações citadas.

## 2. O conceito de exigibilidade

Direitos humanos são direitos universais que todos devem usufruir, não importa quem sejam nem onde vivam. Para viver com dignidade, os seres humanos têm o direito à liberdade, à segurança e a um padrão de vida digno. Suas necessidades básicas devem ser atendidas, sem o risco de interrupção: água potável, alimentação, moradia, trabalho, saúde, educação, segurança, transporte, lazer, etc. Os direitos humanos já pertencem a cada um de nós, desde que nascemos. Ninguém pode privar qualquer pessoa dos seus direitos, que são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Sempre que se define um direito humano, estabelece-se um **titular de direitos** e um **portador de obrigações**.

**Titulares de Direitos** são os indivíduos, sozinhos ou em comunidade, que por lei devem usufruir os seus direitos humanos. Sempre que se define um direito humano, estabelece-se um titular de direitos e um portador de obrigações.

O Comentário Geral nº 12<sup>7</sup> trata especificamente da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, em seu parágrafo 32:

- *Qualquer pessoa ou grupo que seja vítima de violação do direito humano à alimentação adequada **deveria ter acesso a efetivos remédios judiciais ou de outra natureza tanto em nível internacional quanto nacional.** Todas as vítimas de tais violações têm direito a reparações adequadas, as quais podem ter forma de restituição, compensação, satisfação ou garantia de não-repetição...*

<sup>7</sup> ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral nº 12:** O direito humano à alimentação adequada. Genebra, 1999. Os Comentários Gerais são documentos emitidos pelos órgãos de supervisão dos tratados de direitos humanos da ONU, com intuito de auxiliar na aplicação e interpretação dos referidos tratados, dispondo sobre o conteúdo dos seus artigos. Trazem ainda a experiência acumulada pelas Comissões de Direitos Humanos em referência ao direito comentado e tratam das obrigações estatais, dos sistemas de relatórios e sugestões para a implementação do Tratado.

A exigibilidade de um direito humano é a possibilidade de uma pessoa, família ou comunidade (titulares de direito), que tenham o seu direito violado, de notificar e reclamar junto ao Estado (portador da obrigação) a realização efetiva desse direito ou uma reparação, o que for mais adequado. À primeira vista, como vivemos sob a jurisdição do Estado de Direito, é lógico afirmar que o ato de “exigir um direito” é um ato legal e comum. Mas não é isso que acontece na prática, para a maioria da população. A nossa sociedade é muito desigual, tanto em relação à renda quanto à educação e ao acesso à informação. Muitas pessoas e comunidades ainda vivem em estágios primários de desenvolvimento social, nos quais sequer sabem que têm direitos. E quando tem conhecimento dos seus direitos não tem condições econômicas ou não conhecem os meios adequados para exigí-los. Muitas pessoas até pensam que não tem direito a ter direitos. Por outro lado, os instrumentos existentes para reclamações e exigibilidade, no âmbito das políticas públicas, são muito escassos e de difícil acesso para a maioria. Os canais diretos das políticas públicas com os seus titulares de direito são raros, quando não inexistentes. Várias políticas públicas da área social foram fundadas em princípios assistencialistas e paternalistas. Mais recentemente é que uma nova safra de políticas universais ou focalizadas começou a ser desenhada com base em princípios de cidadania, dignidade e direitos humanos.

A responsabilização dos agentes públicos pela não oferta ou má qualidade das políticas ainda é inexistente. Não existem mecanismos efetivos para responsabilizar a gestão pública, quando comprovadamente o resultado é inferior, aquém da meta ou da qualidade esperada. Sequer existem mecanismos para exigir direitos ou reparações no contexto das políticas públicas ou nos órgãos responsáveis, como será discutido mais adiante.

Mecanismos de exigibilidade de um direito humano são protocolos e rotinas assumidos por uma ou mais entidades, que representam o poder público, para garantir ao titular de direito o bem ou serviço que lhe garanta a fruição desse direito. Uma característica essencial de um mecanismo de exigibilidade é que as entidades responsáveis passam a ter a obrigação legal e regulamentada (protocolizada) para cumprir ou fazer com que o direito

humano seja cumprido. Um mecanismo de exigibilidade deve ser público, de fácil acesso por parte de toda a população, sobretudo das pessoas e famílias socialmente vulneráveis.

É comum a associação do conceito da exigibilidade ao conceito de justiciabilidade, que é a possibilidade de reclamar direitos junto ao Poder Judiciário, por meio de mecanismos jurídicos de exigibilidade. A maioria das pessoas ainda pensa em “recursos ou remédios judiciais” quando se discute a possibilidade de exigir direitos. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Promover a justiça social não é uma obrigação apenas do Judiciário. É uma obrigação de todos os Poderes constituídos. É obrigação do Estado como um todo, notadamente do Poder Executivo, de todas as esferas de governo, pois este está mais próximo da sociedade, por ser o responsável pela formulação e implementação das políticas públicas, garantidoras dos direitos.

**A exigibilidade é, portanto, a possibilidade de reclamar e exigir a realização de um direito humano junto ao Estado. No conceito de exigibilidade está incluído, além do direito de reclamar, o direito de obter uma resposta e uma ação do poder público, para a garantia efetiva do direito, em tempo oportuno.**

**A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada é a possibilidade concreta de um titular de direito exigir esse direito perante o poder público.**

**A exigibilidade se concretiza por meio das obrigações e mecanismos (protocolos e instrumentos) adotados por entidades públicas ou quem as representam.**

### 3. O marco legal nacional para a exigibilidade do DHAA

A possibilidade de exigir a realização dos direitos humanos é um dos aspectos mais importantes para a construção de sociedades mais justas e igualitárias. Os direitos humanos são os pilares da democracia e esta só existe se os direitos humanos forem respeitados (PIOVESAN, 2011).

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 pelos Estados. A depender da legislação de cada país, a exigibilidade pode também estar fundamentada em normas previstas na Constituição Federal, em leis e regras administrativas. No Brasil, a exigibilidade do DHAA possui um robusto amparo legal, como veremos a seguir. Além disso, o país ratificou diversos tratados e compromissos internacionais sobre o tema. O Quadro 1 abaixo apresenta um resumo do marco legal nacional sobre exigibilidade do DHAA.

**Quadro 1: Base jurídica para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.**

NORMA LEGAL ou DOC. POLÍTICO	TEXTO	BASE JURÍDICA E POLÍTICA PARA EXIGIBILIDADE DO DHAA	ESTÁ PREVISTA A EXIGIBILIDADE?
<b>Constituição Federal (CF)</b> (Capítulo II - DOS DIREITOS SOCIAIS -, Art. 6º, por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 04/02/2010)	"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a <b>alimentação</b> , o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."	A CF é a lei nacional suprema. <b>Reconhece a alimentação como um direito.</b> Aí estão as bases jurídicas e conceituais para a justiciabilidade do DHAA e para amparar a criação de mecanismos de exigibilidade, em nível nacional.	<b>SIM.</b> Nos artigos 1º, III, e 4º, II, está disposto que qualquer ser humano que se encontre em seu território deve ser tratado com a <b>dignidade</b> inerente à pessoa humana e segundo o princípio da <b>prevalência dos direitos humanos</b> .



<p><b>Lei nº 1.346/2006 (LOSAN)</b></p>	<p>Caput: "Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em <b>assegurar</b> o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências."</p>	<p>Explicita como dever do Estado <b>assegurar mecanismos de exigibilidade</b> para o DHAA.</p>	<p><b>SIM.</b> Art. 2º, § 2º "É <i>dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.</i>"</p>
<p><b>Decreto nº 7.272/2010</b></p>	<p>Regulamenta a LOSAN</p>	<p><b>Determina a criação de mecanismos de exigibilidade</b> no âmbito das ações públicas direcionadas à efetividade do DHAA</p>	<p><b>SIM.</b> Art. 4º. "Constituem objetivos específicos da PNSAN:II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, <b>bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade</b>"</p>
<p><b>Lei nº 12.986/2014</b></p>	<p>"Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH..."</p>	<p>O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.</p>	<p><b>SIM.</b> Art. 4º O CNDH é o órgão incumbido de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, competindo-lhe: I – promover medidas necessárias à <b>prevenção, repressão, sanção e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos</b>, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades; III - receber <b>representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos</b> e apurar as respectivas responsabilidades; IV - <b>expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos</b>, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo; VI - <b>articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos</b>; VIII - acompanhar o <b>desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos</b> resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores; XII - <b>dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos</b>, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário;</p>

<p><b>Resolução nº 11, 3/12/2015</b> do</p> <p>CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS</p>	<p>Oficializa a existência da Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada – CPDHAA, no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CPNDH</p>	<p>"Art.1º Fica criada a Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada - CPDHAA, no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CPNDH com o objetivo de apurar violações do Direito Humano à Alimentação Adequada, recomendar as medidas necessárias e tomar providências com vistas à reparação das violações constatadas, bem como desenvolver ações de promoção de direitos, nos termos da Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e do Regimento Interno do CNDH."</p>	<p><b>SIM.</b> Considerando que a Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada – CPDHAA passa a ter um mandato oficial para apurar de apurar violações do DHAA e recomendar as medidas necessárias à reparação das violações constatadas.</p>
<p>Plano Nacional de SAN 2012-2015</p>	<p>Planejar as ações e reunir as políticas públicas que visam a garantir a efetividade do DHAA</p>	<p><b>Determina a criação de mecanismos de exigibilidade</b> administrativa no âmbito das políticas públicas</p>	<p><b>SIM.</b> Diretriz 8. Meta prioritária 2011/2015: <i>"criar e/ou aplicar, em articulação com o CONSEA, mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas públicas previstos no Plano Nacional de SAN."</i></p>

## Constituição Federal

No ano da promulgação da atual Constituição Federal, 1988, a alimentação já era um direito humano reconhecido internacionalmente. Nessa época, muitos ativistas e movimentos sociais já advogavam a favor da alimentação como um direito, sobretudo nos campos da saúde pública e no contexto da luta pela criação do SUS (LEÃO, ML & MALUF, R. 2012). No âmbito governamental, a primeira política pública que reconheceu explicitamente a alimentação como um direito humano foi a Política Nacional de Alimentação Adequada (PNAN), aprovada no contexto da Política Nacional de Saúde, em 1999 (BRASIL/MS, 2013).

O direito humano à alimentação está também presente em diversas normas infraconstitucionais nacionais, a exemplo da legislação sobre a água, o aleitamento materno, o controle de qualidade dos alimentos, da produção e do consumo de alimentos, dos programas de atenção nutricional, das po-

líticas públicas de SAN, etc.

Alexandra Berleur, promotora de justiça, é pioneira na defesa e no estudo jurídico do DHAA, com sua dissertação de mestrado “O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil” (BEURLER, 2004), defendendo-a na área de Direito Público, na Universidade Federal de Pernambuco, em 2004. A tese então defendida por BERLEUR foi:

*... a partir da Ordem Constitucional de 1988, qualquer ser humano que se encontre em seu território deve ser tratado com a dignidade inerente à pessoa humana e segundo o princípio da prevalência dos direitos humanos (Artigos 1º, III e 4º, II, ambos da Constituição Federal). Dentre os inúmeros direitos humanos reconhecidos pelo Estado brasileiro está o direito humano à alimentação adequada, previsto em vários tratados internacionais, dispositivos constitucionais e na legislação infraconstitucional<sup>8</sup>.*

A autora defende que a justiciabilidade, isto é, a exigibilidade do ponto de vista jurídico do direito humano à alimentação adequada não é o único meio de se fazer valer esse direito no Brasil, exemplificando a importância de instrumentos extrajudiciais para garantia de sua realização, com boa eficácia. Foi dela a liderança do grupo de promotores de justiça do Ministério Público por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude da Capital e do Ministério Público do Trabalho em Alagoas que propuseram a Ação Civil Pública contra o Município de Maceió e pela responsabilização do Poder Público Municipal deste pela lesão aos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar de Maceió.

Mas foi em 2010, após uma intensa mobilização social por parte do CONSEA Nacional e dos agentes públicos do campo da segurança alimentar e nutricional, que logrou-se êxito com a aprovação, por unanimidade, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64 introduzindo a 'ali-

<sup>8</sup> Arts. 1º, III; 3º, I, III e IV; 4º, II; 5º, *caput*, III e § 2º; 23, VIII e X; 170, *caput*; 196; 200, VI; 203, 208, VII; 226, 58º; 227 e 230; art. 79 do ADCT; art. 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais c/c art. 5º, § 2º da CF/88.

**mentação’ como um direito social** no art. 6º. A partir daí, entendeu-se que o DHAA ganhava mais um reforço no ordenamento jurídico nacional e que a Constituição da República Federativa do Brasil passava a ser o principal documento jurídico nacional de reconhecimento e proteção ao DHAA.

*CAPÍTULO II - DOS DIREITOS SOCIAIS Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)*

## **Lei nº 11.346/2006 – Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN)**

O enfoque da LOSAN inovou porque reuniu num só sistema público a agenda da produção de alimentos com a da saúde e promoção da alimentação saudável, passando por outras agendas estratégicas de acesso à terra e ao território, muito importantes a diversos segmentos sociais e tradicionais da população. A LOSAN tem outros méritos como colocar ao alcance de todos – governo e sociedade civil – a narrativa de conceitos tão caros à luta pelo direito humano à alimentação adequada tais como:

- *Segurança alimentar e nutricional*
- *Soberania alimentar*
- *Respeito à autonomia e dignidade das pessoas*
- *Participação social*
- *Intersetorialidade*
- *Transparência*
- *Exigibilidade do direito humano à alimentação*

A LOSAN tem como objetivo criar um sistema público para assegurar o DHAA (caput da lei). É, portanto, a lei nacional que assegura a todas as pessoas que vivem em território nacional estarem livres da fome e terem direito à comida de verdade<sup>9</sup>:

*Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.*

A LOSAN foi formulada a partir dos princípios da universalidade e interdependência dos direitos humanos.

*Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.*

A LOSAN regula as obrigações do Estado Brasileiro e prevê a adoção de mecanismos de exigibilidade, conforme disposto no parágrafo 2º do art. 2º.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como **garantir os mecanismos para sua exigibilidade**.

---

<sup>9</sup> Esse é um conceito criado no âmbito da militância dos Conseas e foi consagrado na 5ª Conferência Nacional de SAN, realizada em novembro/2015, por meio de um manifesto. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/novembro/manifesto-a-sociedade-mostra-o-que-e-comida-de-verdade> Acesso feito em 27/09/2016.

A LOSAN reconhece que as políticas públicas e ações do SISAN deverão levar em conta outros direitos humanos e as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

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

Os documentos infralegais à LOSAN seguem os mesmos ditames dessa Lei no que se refere à obrigação do Estado em adotar mecanismos de exigibilidade do DHAA, no âmbito do SISAN. O Decreto nº 7.272/2010, que regulamenta a aplicação da LOSAN, determina no seu art. 4º a criação de mecanismos de exigibilidade no âmbito das ações públicas direcionadas à efetividade do DHAA. De igual forma o I Plano Nacional de SAN, para o período 2012-2015, determinou a criação de mecanismos de exigibilidade administrativa no âmbito das políticas públicas, dispondo como meta prioritária da Diretriz 8 *“criar e/ou aplicar, em articulação com o CONSEA, mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas públicas previstos no Plano Nacional de SAN.”*

O presente estudo também examinou as Cartas Políticas e propostas aprovadas pelas plenárias finais das últimas quatro Conferências Nacionais de SAN realizadas desde 2004 (Quadro 2). Em todos esses eventos a exigibilidade do DHAA é mencionada como elemento relevante para a consolidação do SISAN e da efetividade do DHAA no país. Na última Conferência de SAN, a 5ª CNSAN, realizada em novembro/2015 em Brasília-DF, reconheceu-se que ainda existe uma lacuna nessa questão: *“O país ainda carece de instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável que possibilitem aos titulares de direito exigir sua garantia e proteção, assim como de indicadores de monitoramento do alcance dos planos, programas e ações*

na realização deste direito.” Destaca-se que a Conferência Nacional de SAN é o órgão máximo do SISAN, cabendo à sua plenária a indicação das diretrizes para o Plano de SAN e, portanto da agenda a ser desenvolvida pelo governo.

**Quadro 2: Declarações políticas das Conferências Nacionais de SAN sobre a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.**

CONFERÊNCIA	TEMA	LOCAL DA CITAÇÃO	ESTÁ PREVISTA A EXIGIBILIDADE?
1ª Conferência Nacional de SAN – Brasília-DF 1994	1ª Conferência Nacional de SAN	No documento final político. (pag 123)	<b>NÃO.</b> Da forma como conceituamos hoje a SAN e o DHAA, não está citado no documento. O documento político final defende a construção de uma “Política Nacional de SAN” que veio a ser instituída 12 anos após, com a promulgação da LOSAN, em 2006. Foi nessa conferência que se adotou um conceito mais amplo para a “Segurança Alimentar” como eixo de um projeto de desenvolvimento nacional associado à dignidade humana.
2ª Conferência Nacional de SAN – Olinda-PE 2004	A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	No relatório final, a <b>exigibilidade do DHAA aparece como proposta prioritária</b> aprovada pela plenária.	<b>SIM.</b> “Reconhecer a exigibilidade imediata da Constituição Federal pelo Poder Judiciário, para efetivar o direito humano à alimentação adequada como direito básico, independente da importante criação imediata da Lei Orgânica de SAN, que deverá estabelecer os princípios, a estrutura e a gestão do Sistema Nacional de SAN e Emenda Constitucional no artigo 6º da Constituição Federal.” (pag. 11)
3ª Conferência Nacional de SAN – Fortaleza-CE 2007	Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional	Na declaração final aprovada em plenária a <b>exigibilidade do DHAA aparece como proposta prioritária</b> aprovada pela plenária.  No relatório final, eixo temático 2 item 96 das propostas aprovadas pela plenária está recomendando a instituição de mecanismos de exigibilidade nas políticas públicas.	<b>SIM.</b> “Incorporar os princípios e mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada como forma de expurgar práticas clientelistas e assistencialistas e promover a cultura de direitos.” (pag. 13)  “Item 96. Revisar todas as políticas relacionadas à alimentação e nutrição desenvolvidas pelo SUS, SUAS e Ministérios, com vistas a que respeitem, protejam, promovam e garantam a realização do DHAA e outros direitos humanos correlatos, e incluam a instituição de mecanismos de exigibilidade, reclamação e proteção contra possíveis violações a estes direitos.”

<p><b>4ª Conferência Nacional de SAN – Salvador- BA 2011</b></p>	<p>Alimentação adequada e saudável: direito de todos.</p>	<p>No relatório final, eixo temático 3-Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, sub tema: Exigibilidade, Monitoramento e Avaliação a exigibilidade do DHAA está citada em 3 itens aprovados pela plenária: 146, 147 e 148.</p>	<p><b>SIM.</b> Item 146: “Os governos federal, estaduais, do DF e municipais devem contemplar, fomentar e implementar mecanismos de formação e assessoria permanente que favoreçam a internalização das dimensões do DHAA e sua exigibilidade, tanto pela sociedade quanto pelos gestores, servidores públicos e operadores de direito”.</p> <p>Item 147: “Incorporar e articular as instâncias de exigibilidade do DHAA na estrutura do SISAN...”</p> <p>Item 148: “O Estado deverá criar e fortalecer os mecanismos e instrumentos de exigibilidade do DHAA, como os setores de ouvidorias das políticas públicas previstas nos planos participativos de SAN,d de forma a assegurar aos sujeitos de direitos a possibilidade de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos perante os órgãos públicos.”</p>
<p><b>5ª Conferência Nacional de SAN – Brasília-DF 2015</b></p>	<p>Comida de verdade no campo e na cidade</p>	<p>Na Carta Política item 26 no texto que se refere à consolidação institucional do SISAN</p>	<p><b>SIM.</b> “O país ainda carece de instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável que possibilitem aos titulares de direito exigir sua garantia e proteção, assim como de indicadores de monitoramento do alcance dos planos, programas e ações na realização deste direito.”</p>



## 4. Como exigir um direito humano?

Os direitos humanos podem e devem ser exigidos. O Estado tem a obrigação de respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos. Para isso é preciso que o Estado, o garantidor dos direitos, se organize para criar os mecanismos e os procedimentos necessários para que os titulares de direitos possam exigi-los, sempre que estes forem desrespeitados.

Para se avançar na construção de uma sociedade democrática é preciso ter mecanismos ou instrumentos formais de exigibilidade, fortalecer as instituições públicas e capacitar os servidores públicos para que todos os titulares de direitos possam reclamar os seus direitos, quando esses não forem realizados ou forem violados. Deve-se lembrar que a exigibilidade também incorpora, além do exercício de exigir um direito violado ou ameaçado, o direito de ter uma resposta à demanda apresentada, em tempo oportuno.

Por mecanismos de exigibilidade entende-se a adoção de normas jurídicas ou administrativas e protocolos formais, disponíveis nos órgãos responsáveis pela oferta das políticas, de modo a permitir que um cidadão, sem qualquer tipo de discriminação, possa reclamar quando algum direito está sendo ameaçado ou lesado. As orientações devem ser suficientemente esclarecedoras quanto ao fluxo do pedido, aos trâmites dos documentos e das instâncias de análise e critérios decisórios.

Os mecanismos de exigibilidade necessitam ser vistos pelos agentes públicos (gestores, servidores públicos em geral, representantes do poder público, etc) como **obrigações do Estado e dos agentes públicos e direitos dos titulares**, e não como sobrecarga ou processos dificultadores à administração pública. Por óbvio, as instituições e os agentes públicos precisam ser fortalecidos para o atendimento a essa demanda. A adoção de mecanismos de exigibilidade é um processo natural e progressivo das sociedades que se pretendem democráticas e desenvolvidas. O grau de desenvolvimento humano de um país pode ser medido pela capacidade de exigir a realização dos direitos humanos, em especial dos Direitos Humanos Econômicos, So-

ciais e Culturais (DHESC)<sup>10</sup>. Essa medida constitui-se num dos passos mais importantes para a construção de sociedades mais justas e igualitárias.

**Mecanismos de exigibilidade** de um direito humano são procedimentos formais assumidos por uma ou mais instituições, que representam o poder público, para garantir ao titular de direitos o bem ou serviço que lhe garanta a fruição plena desse direito, sem qualquer discriminação.

A partir da experiência brasileira os mecanismos ou instrumentos de exigibilidade foram classificados em: exigibilidade administrativa, política, quase-judicial e judicial. Esta classificação surgiu da experiência prática da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)<sup>11</sup> e foi elaborada por especialistas que nela atuaram, em conjunto com organizações parceiras da sociedade civil. Os tipos de exigibilidade foram tipificados em função da natureza do órgão no qual se dá entrada ao processo de exigibilidade e que tem a obrigação de tomar as providências para responder às demandas dos titulares e para agir a fim de reparar o direito ameaçado ou violado. A proposta dos autores é que esta classificação tivesse um sentido prático e acessível aos movimentos sociais, aos conselhos públicos, às entidades e comunidades do Brasil e de outros países para que os mesmos pudessem compreender como os seus direitos podem ser cobrados de diferentes formas e em diferentes esferas, em nível nacional ou local. Diversos documentos sobre o tema foram elaborados sob a promoção da ABRANDH e suas referências bibliográficas podem ser consultadas ao final deste estudo. (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2009)

Somam-se a esses tipos as ações de exigibilidade que nascem nos movimentos e organizações sociais, seja por meio das mobilizações populares, manifestações dos segmentos sociais específicos ou campanhas nacio-

<sup>10</sup> Exemplos de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC): Direito Humano à Alimentação Adequada, Direito Humano à Água, Direito Humano à Moradia, Direito Humano à Educação, Direito Humano à Saúde, Direito Humano ao Trabalho, Direito Humano à Terra, dentre outros.

<sup>11</sup> A missão da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) foi promover a realização e a exigibilidade do DHAA no Brasil e em outros países, por meio de projetos de cooperação nacional e internacional. A entidade foi encerrada em 2013. O acervo produzido e publicado pela Abrandh ainda pode ser acessado em: <http://fs.unb.br/opsan/index.php/biblioteca>

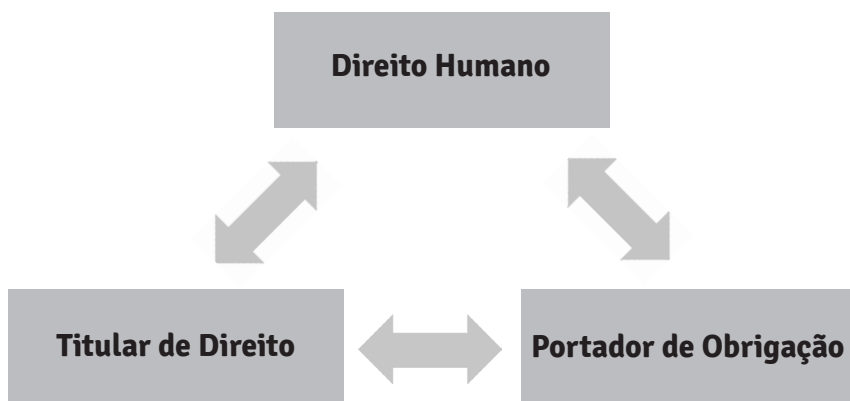
nais. Esse tipo de exigibilidade é, portanto, a possibilidade legítima, ativa e informada das organizações da sociedade civil de exigir ou denunciar as ameaças ou violações de um ou mais direitos humanos por meio de mobilizações sociais, campanhas populares, manifestos, etc., com o propósito de dar visibilidade ao problema, acionar e negociar com o poder público uma solução ou reparação.

Esta categoria se diferencia das demais por ter início fora do aparelho do Estado, o que a torna dependente da organização ativa da sociedade civil para ser formulada. É ainda importante considerar que a exigibilidade social poderá ser resolvida a partir das melhores soluções concertadas entre os segmentos sociais e os agentes públicos envolvidos. O destino e as formas de solução dos direitos exigidos podem percorrer os fluxos adotados em outros tipos de exigibilidade.

### **Os tipos de Exigibilidade:**

<b>Exigibilidade Administrativa</b>	É a possibilidade de reclamar e exigir direitos junto aos órgãos públicos quando esses não são realizados ou ameaçados. Deve ser visto como um canal direto do titular com a política pública ou serviço público. A rotina deve ser esta: direito não atendido > reclamação feita > reparação atendida se reclamação procede
<b>Exigibilidade Política</b>	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas públicas e programas (Poder Executivo, Conselhos de Políticas Públicas e Poder Legislativo).
<b>Exigibilidade Quase-judicial</b>	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direitos, como o Ministério Público.
<b>Exigibilidade Judicial</b>	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto à Justiça, seguindo os seus procedimentos. O Estado garante o acesso à Justiça a todos os cidadãos, inclusive àqueles com poucos recursos financeiros por meio de um advogado público, o defensor público.
<b>Exigibilidade via Mobilizações Sociais</b>	É a possibilidade legítima, ativa e informada das organizações da sociedade civil de exigir ou denunciar as ameaças ou violações de direitos humanos por meio de mobilizações sociais, campanhas populares, manifestos, etc., com o propósito de dar visibilidade ao problema, acionar e negociar com o poder público uma solução ou reparação.

Ressalta-se que a classificação acima proposta pode ser aperfeiçoada à medida que ações práticas e avanços ocorram no campo da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, seja nas esferas governamentais como da sociedade civil. O importante é compreendermos que a cada direito humano corresponde um titular de direito, um portador de obrigações e o direito de exigir esse direito, caso exista uma violação.



A classificação mencionada deve ser vista com flexibilidade, ou seja, um direito pode ser exigido no âmbito administrativo e/ou simultaneamente nos demais âmbitos (político, quase-judicial, jurídico ou social). Os tipos de exigibilidade devem ser considerados como um processo, não hierarquizados, nos quais se pode reclamar livremente em quaisquer tipos. É claro que os processos da exigibilidade judicial são complexos, longos e custosos e encontrar soluções nos âmbitos administrativos, políticos e sociais pode ser mais vantajoso, tanto para os titulares de direitos como para os portadores de obrigações.

A classificação dos tipos de exigibilidade apresentada objetiva facilitar a compreensão de um conceito muito difundido no contexto jurídico e que necessita ser mais usado no âmbito do SISAN, nas suas instâncias de participação social e pelos movimentos sociais. O conceito e os aspectos práticos da exigibilidade precisam ser apoderados pelos ativistas sociais, conselheiros da sociedade civil e agentes governamentais.

O importante é descomplicar o conceito de exigibilidade e facilitar a sua compreensão e adoção sem receios. Em sociedades onde a democracia está mais avançada é comum existirem mecanismos de exigibilidade disponíveis já incorporados no dia a dia da população, seja nos serviços públicos ou privados.

A seguir estão descritos e exemplificados cada tipo de exigibilidade:

**Exigibilidade Administrativa** é a possibilidade de reclamar e exigir, junto aos órgãos públicos diretamente responsáveis pelas políticas públicas e programas relacionados à realização do direito. A exigibilidade administrativa pressupõe acionar o agente público por meio de mecanismos administrativos, à apresentação de uma denúncia, solicitação de um serviço, inclusão em um programa, reclamação pela retirada de algum serviço, etc. Para uma efetiva exigibilidade administrativa é importante a existência de protocolos administrativos, de fácil compreensão e acesso pelos titulares de direitos, para que possam fazer suas reclamações. O ideal é que a cada serviço ou política pública correspondessem mecanismos administrativos de exigibilidade específicos, amplamente divulgados. Cada política pública deveria dizer quais dimensões<sup>12</sup> do DHAA se propõe a atender e, caso essas dimensões não sejam garantidas, informar onde o titular poderia reclamar ou exigir. Tais procedimentos ajudariam a disseminar a cultura de exigibilidade dos direitos.

**Exemplo:** A Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos tem como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios básicos e a distribuição gratuita desses gêneros, com o intuito de prover, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional. Se uma entidade da sociedade civil que atua nesse campo ou uma família que possui os critérios para a elegibilidade do programa não está recebendo as cestas de alimentos, deveria ter ao

12 As dimensões do DHAA são: 1. **Respeitar:** O Estado tem que respeitar o direito humano de todos de alimentar a si próprios e suas famílias, por seus próprios meios. 2. **Proteger:** O Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem o DHAA. 3. **Promover:** O Estado deve proativamente desenvolver atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos, à terra, emprego e outros meios para garantir a alimentação adequada e saudável. 4. **Prover:** O Estado deve garantir (prover se necessário) a alimentação adequada e saudável e com dignidade às pessoas e famílias que passam fome e deve buscar iniciativas para que estas pessoas e famílias recuperem a autonomia.

seu alcance um instrumento ou meio (formulário, página eletrônica, local de contato, etc) para se dirigir, ou telefonar, ou enviar email, ou carta, - para reclamar o seu direito de fazer parte do programa. Nesse caso, a informação sobre essa possibilidade deveria chegar de maneira fácil e atualizada para todos os titulares do programa e a cada reclamação caberia também o direito da resposta. Na outra ponta, os agentes públicos responsáveis pelo programa necessitam de retaguarda administrativa e capacitação para providenciar as respostas ou correções em tempo hábil aos titulares de direito. Importante lembrar que se o programa está bem focalizado, isto é, chega de fato às pessoas que estão expostas à fome ou ao risco de fome iminente, estas não podem esperar muito, precisam ser atendidas de imediato.

**Exigibilidade Política** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas públicas e programas do Poder Executivo, Conselhos de Políticas Públicas e Poder Legislativo, nas esferas federal, estadual e municipal. O Brasil, a partir de seu sistema de conselhos de políticas públicas, tem uma larga experiência nesse campo. Ainda que muitos aperfeiçoamentos devam ser feitos, a exigibilidade política já é uma prática bastante utilizada no país. No caso do SISAN, sabe-se que existem muitas assimetrias regionais e estaduais na forma de atuação dos Conseas Estaduais. Enquanto alguns Conseas já estão bem estabelecidos e atuantes, outros ainda se encontram fragilizados e sem recursos para as atividades rotineiras.

**Exemplo:** O CONSEA Nacional é um exemplo de instância de exigibilidade política. Faz parte do seu mandato a comunicação de situações de violação do DHAA à Presidência da República, bem como a emissão de recomendações sobre o que deve ser feito para solucionar os problemas ou garantir o direito. O CONSEA tem como instrumento formal a "Exposição de Motivos", que é um documento aprovado por maioria do plenário do Conselho, enviado diretamente ao(a) Presidente(a) da República. Por meio desse instrumento, e ainda por meio do diálogo social com os setores governamentais, o CONSEA pode exigir a definição de planos, orçamentos e outras

ações que visem a efetividade do DHAA.

**Exigibilidade Quase-judicial** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário, mas que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direitos, tais como o Ministério Público (MP), que é uma instituição pública autônoma, responsável pela defesa do estado democrático de direito e de outros interesses difusos e coletivos. O Ministério Público (MP)<sup>13</sup> pode valer-se de instrumentos quase-judiciais, ou seja, na esfera administrativa, para averiguar violações de direitos e para fazer com que os agentes públicos redirecionem suas ações às normas que preveem Direitos Humanos, antes de buscar o processo judicial. Exemplos desses instrumentos de exigibilidade quase judiciais utilizados no Brasil são o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O **Inquérito Civil** foi instituído pela Lei Federal nº 7.347/85 e é uma atribuição exclusiva do MP. Tem natureza inquisitiva e informal, o que possibilita uma prévia investigação de fatos denunciados com o fim de se qualificar a propositura de Ações Cíveis Públicas (ACP) se for o caso. Ele 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. 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 MP, para, por exemplo, promover ação civil pública perante o poder judiciário. Esses inquéritos podem levar à emissão de recomendações ao poder público ou à elaboração de TACs, quando necessário.

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 o MP, conhecendo a realidade, elabore

13 Para saber mais sobre Ministério Público Federal acessar: <http://www.mpf.mp.br/>. Acesso feito em 27/09/2016.

uma proposta de termo para ser firmado entre as partes envolvidas. O MP 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, para que haja publicidade e transparência, que o TAC seja firmado em audiência pública. Nessa ocasião as demandas de uma comunidade são apresentadas e discutidas com os integrantes do MP 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 MP 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 MP e pela sociedade civil, pode ser muito efetivo na correção de má condução administrativa, sendo, portanto, um instrumento importante para a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada. O TAC, no Brasil, tem sido usado para exigir que programas de segurança alimentar e nutricional, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), possam ser executados pelos governos locais de forma adequada, evitando, por exemplo, fraudes, desvios de verbas ou o enfraquecimento dos órgãos de controle social do programa.

As instituições nacionais de direitos humanos criadas para monitorar e promover a realização desses direitos podem também ser citadas como exemplos de mecanismos quase-judiciais de exigibilidade, desde que sejam autônomas e obedeçam aos Princípios de Paris<sup>14</sup>. Dentre as instituições na-

---

14 De acordo com os Princípios de Paris, 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.



cionais existentes podemos citar as Comissões Nacionais de Direitos Humanos e outras instituições especializadas na proteção dos direitos de grupos específicos, tais como minorias étnicas e linguísticas, populações indígenas, crianças, refugiados ou mulheres.

**Exigibilidade Judicial** é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário, mediante o uso de mecanismos formais próprios do processo judicial, contando com a intermediação de um advogado particular ou público (defensor público). É importante saber que a Constituição Brasileira garante a todos(as), sem exceção, o direito ao acesso à Justiça. As pessoas que não tem recursos financeiros para pagar um advogado particular podem recorrer à Defensoria Pública<sup>15</sup> que é a instituição que presta assistência jurídica gratuita. O defensor público atende em qualquer tipo de exigibilidade judicial. A Constituição Federal conferiu ao Ministério Público o uso da Ação Civil Pública (ACP) para o cumprimento de suas atribuições. ACP é um instrumento processual que tem como pressuposto o dano aos titulares de direito, 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.

**Exemplo:** Um caso exemplar e emblemático de exigibilidade judicial do DHAA que temos no Brasil é a Ação Civil Pública (ACP) impetrada pelo Ministério Público Brasileiro, em 2007, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude da cidade de Maceió-AL contra o Município de Maceió<sup>16</sup>. Esta ACP requeria a proteção dos direitos fundamentais das crianças de um complexo de favelas existentes na orla lagunar dessa cidade, por meio da realização dos direitos das crianças à alimentação, à saúde, à educação, ao lazer e à habitação – dessa forma também objetivando afastá-las da exploração sexual e do crime. O trecho da ACP transcrito abaixo ilustra bem a extensão das violações de direitos daquela comunidade:

... Trata a presente ação da responsabilização do

15 Para saber mais sobre a Defensoria Pública acessar: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/77307-defensoria-publica-e-ministerio-publico-o-que-faz-cada-um> Acesso feito 27/09/2015.

16 **AÇÃO CIVIL PÚBLICA** contra o MUNICÍPIO DE MACEIÓ, Ministério Público, Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude da Capital, e do Ministério Público do Trabalho em Alagoas. Disponível em: [http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/index.php?pagina=jurisprudencia\\_nacional\\_acp](http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/index.php?pagina=jurisprudencia_nacional_acp). Acesso feito em 27/09/2016.

Poder Público Municipal de Maceió pela lesão aos direitos difusos e coletivos das crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar de Maceió, mais especificamente na comunidade formada por quatro “favelas” conhecidas por Mundaú, Sururu de Capote, Torre e Muvuca. Tal comunidade, apesar de composta por quatro subgrupos, é, na verdade, um público na mesma condição sócio-econômica, política e geográfica, inclusive, sem fronteiras claras e perceptíveis entre uma e outra “favela”. A comunidade, atualmente, compõe-se, segundo informações das lideranças comunitárias, de cerca de DUAS MIL FAMÍLIAS, as quais, de acordo com pesquisa realizada em 2005, vivem na referida localidade há mais de cinco anos (64,7%). É de conhecimento público e notório que a comunidade que vive na Orla Lagunar de Maceió está abaixo da linha da pobreza e enfrenta uma série de dificuldades para exercer seus direitos humanos mais fundamentais, como o de se alimentar.

Embora tal quadro de desrespeito aos direitos humanos, decorrente da condição sócio-econômica da população, seja um retrato das distorções brasileiras na distribuição de renda, tem a referida comunidade situações de violações específicas que tornam a omissão do Poder Público algo mais grave, ao passo que a solução dos problemas se faz possível a partir da elaboração e implementação de políticas públicas direcionadas ao grupo populacional. A comunidade, injustificadamente, não é assistida pelo Programa de Saúde da Família, o qual é financiado, em parte, pelo Governo Federal e implementado pelo Governo Municipal.

...

Estudo por amostragem, realizado pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos – ABRANDH, financiado pela Organização das Nações Unidas para

Agricultura e Alimentação – FAO (em anexo), aplicando questionários na comunidade Sururu de Capote (249 famílias), com objetivo de estudar a situação de insegurança alimentar da referida comunidade, ouviu e analisou informações acerca de 779 indivíduos, sendo 227 crianças entre 6 meses e 5 anos, 172 entre 6 e 18 anos de idade, 331 entre 19 e 55 anos e 49 com mais de 55 anos de idade.

Esse estudo identificou, que:

- 20% das crianças menores de 3 anos estão com uma redução média na linha do crescimento e 16% com severa redução (análise da proporção de altura e peso para a idade indicando desnutrição), interessando destacar que os meninos têm um déficit maior que a média, sendo 21,7% médio e severa 34,8%, já que, entre as meninas, apenas 9% apresentam deficiência severa;
- 69% das crianças entre 6 meses e 2 anos e 26,6% das crianças entre 3 e 5 anos sofrem de ANEMIA;
- 87% das crianças entre 6 meses e 5 anos sofrem de parasitose intestinal;
- Não há banheiros nas residências da comunidade;
- Não há abastecimento regular de água;
- Não há abastecimento legal de energia elétrica;
- Não há saneamento básico ou condições sanitárias adequadas – atualmente sendo os dejetos despejados “à céu aberto”;
- As residências são os chamados “barracos”, feitos de plástico, papelão, entre outros;
- 26,9% é analfabeta e 67,9% não tem primeiro grau completo;
- A maioria da população trabalha informalmente (55,4%) e os demais (43,8%) estão desempregados e sem ocupação;
- 68,7% das famílias têm uma renda média de R\$ 120,00 (cento e vinte reais) por mês, apenas 15% percebendo um salário mínimo como média mensal.

Estas comunidades viviam (e ainda vivem) notoriamente em situação de miséria e enfrentam uma série de dificuldades para exercer seus direitos humanos e necessidades fundamentais. A ACP, que visou o enfrentamento dessa situação, foi julgada procedente pelo Poder Judiciário Estadual, criando um precedente de grande relevância para a cobrança dos direitos humanos de comunidades em situação de vulnerabilidade. Mesmo assim, apesar da robusta fundamentação jurídica da ACP, bem como da sentença favorável à ação, a implementação da decisão judicial encontrou obstáculos de diferentes setores para o seu cumprimento efetivo. A sentença jurídica desta ACP aponta a pobreza como a causa maior da violação de direitos humanos, e, como um dos principais violadores desses direitos, o próprio poder público, a prefeitura de Maceió que, devido à sua omissão na prestação de serviços e políticas públicas como saúde, educação, moradia e saneamento básico, sem falar em outros direitos, agrava a situação de vida das pessoas dessas comunidades. Observou-se neste caso que, mesmo sendo a sentença judicial favorável ao atendimento dos direitos da comunidade, essa não foi suficiente para que o município de Maceió cumprisse integralmente as determinações do Poder Judiciário.

**Exigibilidade via Mobilização Social** é a possibilidade de exigir direitos por meio da mobilização e luta direta dos movimentos sociais ou organizações pelos seus direitos lesados ou ameaçados. É sempre legítimo exigir direitos através da contestação e resistência a ações opressoras que violam direitos humanos. A sociedade civil tem papéis importantes no contexto do SISAN para contribuir com o avanço da exigibilidade do DHAA: participar ativamente do SISAN e de suas instâncias, conhecendo e se apoderando dos conceitos e princípios do DHAA e quem são os responsáveis por garanti-los; realizar campanhas e mobilizações sociais para dar visibilidade às violações de direitos; apoiar as comunidades e segmentos sociais cujos direitos são violados, inclusive por meio do diagnóstico e documentação das violações de direitos humanos, para que os mesmos ganhem o máximo de visibilidade possível; atuar para que todas as políticas e programas públicos de SAN sejam reconhecidos como obrigação do Estado – e não benefício – para

a realização dos direitos humanos; mobilizar suas bases para pressionar o poder público, em suas diferentes instâncias e níveis de atuação, no sentido de garantir a criação de rotinas e protocolos de exigibilidade no âmbito dos programas e políticas públicas locais e nacionais. Movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), o Movimento Indígena, os Movimentos Urbanos, entre outros, não devem ser criminalizados quando vão às ruas ou usam estratégias com base no direito de resistência para exigir o respeito aos direitos humanos. Os movimentos sociais quando fazem suas campanhas ou mobilizações populares estão exercendo o papel de defensores de seus direitos e, como tais, devem ser respeitados e protegidos pelo Estado. São as lutas sociais que pressionam as instituições do Estado para o respeito e promoção dos direitos humanos no Brasil e no mundo. E há exemplos de exigibilidade perante o Poder Judiciário que se dão por meio de ações políticas e não de ações ou instrumentos judiciais. A pressão de movimentos e entidades da sociedade civil, enviando cartas e solicitando reuniões ou audiências públicas, podem esclarecer e sensibilizar juízes para que passem a tomar decisões a favor dos segmentos sociais representados.

É muito importante que a sociedade civil conheça e se apodere dos conceitos e princípios do DHAA e sobre as formas disponíveis para exigir estes direitos e sobre quem são os responsáveis pela sua promoção. A maioria dos casos visíveis de violação de direitos humanos é diagnosticado e documentado pela sociedade civil. Nesse sentido, as organizações da sociedade devem ser respeitadas quando de sua participação ativa e informada em comunidades marginalizadas e em ações que visam a realização de seus direitos e superação de casos de violação. Os representantes da sociedade civil devem ser incentivados e apoiados pelas suas organizações a participem, de forma autônoma, dos Conselhos de Políticas Públicas, dos Conselhos de Direitos Humanos e de todos os conselhos existentes, buscando garantir que esses sejam espaços efetivos para o controle social sobre o poder público e, assim, para a promoção e exigibilidade dos Direitos Humanos.

**Exemplo:** Um caso de exigibilidade pela via da mobilização social é o ativismo da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA). A ASA é uma rede que defende e põe em prática um projeto social e político de convivência com a região do Semiárido brasileiro, apoiada por recursos públicos. É uma rede que conecta pessoas em mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas (sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONG's, Oscip, etc.) em todo o Semiárido defendendo os direitos dos povos e as comunidades da região. A água, alimento necessário à vida e insumo para a produção de outros alimentos, tornou-se um elemento aglutinador de forças para essa rede que se formou no Semiárido. A ASA surgiu no início da década de 90 no contexto da mobilização e fortalecimento da sociedade civil. Um dos eventos marcantes da entidade foi a ocupação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1993, com o objetivo de pautar a convivência com o Semiárido em contraposição à política governamental vigente à época. Em 1999, paralelamente à 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3) da Organização das Nações Unidas (ONU), realizada no Recife-PE, as organizações lançaram a Declaração do Semiárido Brasileiro<sup>17</sup>. Atualmente, a ASA desenvolve o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido, que hoje abriga todas as ações executadas pela rede, como os programas Um Milhão de Cisternas (P1MC), Uma Terra e Duas Águas (P1+2), Cisternas nas Escolas e Sementes do Semiárido. Considerado um documento de ruptura com a filosofia e as ações do combate à seca, a Declaração aponta medidas estruturantes para o desenvolvimento sustentável da região, pauta um conjunto de medidas políticas e práticas de convivência com o Semiárido e propõe a formulação de um programa para construir um milhão de cisternas na região. A ASA comemorou 15 anos de trabalho em novembro/2015 com mobilizações em 11 centros urbanos e três capitais, com muitos feitos a comemorar: mais de 800 mil cisternas de consumo humano e mais de 72 mil tecnologias para água usada na criação de animais e na produção agrícola. A experiência da ASA revela as potencialidades do saber popular, a força da diversidade brasileira e confirma novas

17 ASA. Declaração do Semiárido. Propostas da Articulação do Semiárido Brasileiro para a convivência no semiárido e combate à desertificação. Recife, 26/11/1999. Disponível em: [http://www.asabrazil.org.br/images/User-Files/File/DECLARACAO\\_DO\\_SEMI-ARIDO.pdf](http://www.asabrazil.org.br/images/User-Files/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf) Acesso feito em 27/09/2016.

possibilidades de relações entre Estado e Sociedade Civil para implementação autônoma por parte das organizações não governamentais sem fins lucrativos. A participação ativa e organizada da sociedade civil contribui com a superação da gestão pública dominada pelas práticas de assistencialismo e clientelismo. Muitas das mobilizações e campanhas da ASA tiveram resultados positivos no que se refere a evitar cortes orçamentários em parcerias que tem com o poder público e na defesa do não retrocesso de políticas públicas que fazem diferença para as comunidades do Semiárido brasileiro como o Programa Cisternas, Bolsa Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), PNAE, Seguro Safra e Bolsa Estiagem.

## **A exigibilidade administrativa como instrumento de fortalecimento da democracia: um próximo desafio ao SISAN**

A exigibilidade administrativa é a possibilidade de exigir a realização do DHAA junto aos órgãos públicos diretamente responsáveis por ofertar políticas públicas relacionadas à realização desse direito, em todas as suas dimensões. É um meio para fortalecer a democracia, pois é uma possibilidade de exigir direitos que está mais próxima do titular de direitos, no local de contato com o serviço público (escola, unidade de saúde, restaurante popular, Centro de Referência e Assistência Social (CRAS), INCRA, etc). A exigibilidade administrativa deve ser vista como um canal direto do titular de direito com a política pública. A rotina deveria ser simples e direta: direito não atendido > reclamação feita > reclamação analisada > reparação atendida, se procedente. Contudo, o que vemos na prática é a falta ou a inadequação de instrumentos efetivos de recursos em âmbito administrativo. As normas que instituem e regulamentam as políticas públicas não estabelecem mecanismos simples e acessíveis de recurso administrativo em caso de violações de direitos. A inexistência de mecanismos e canais diretos de comunicação com o titular de direitos no âmbito administrativo é uma barreira para a realização e exigibilidade do DHAA.

É evidente que a adoção da exigibilidade administrativa pressupõe a criação e divulgação de mecanismos administrativos junto às políticas públicas para que os titulares saibam como e onde exigir os seus direitos. Com a adoção destes mecanismos de exigibilidade a sociedade teria uma adequada percepção das políticas públicas como direitos e não como favor do Estado. A criação de mecanismos administrativos de exigibilidade requer um ajuste das normas administrativas das políticas públicas para que os titulares de direitos tenham acesso às condições efetivas de exigibilidade.

A via da exigibilidade administrativa pode contribuir muito com a o fortalecimento da democracia participativa, pois o acesso às políticas públicas tenderá a ser mais simétrico e poderá ser reivindicado pelos cidadãos ainda excluídos. Se um titular de direitos sabe que tem direitos e conhece os mecanismos para exigí-lo, experimentará a satisfação de sentir-se incluído, de ser respeitado e reconhecido como cidadão. Essa é uma experiência única de cidadania, sempre que um cidadão tem êxito numa reclamação de direitos.

Se todas as políticas públicas que fazem parte do SISAN passarem por um processo de análise e adequação para a incorporação de mecanismos de exigibilidade administrativa será inaugurado um novo paradigma nesse campo, afastando a visão fragmentada dos direitos humanos e ampliando progressivamente a participação social. Mais do que isso, estarão tirando o DHAA dos tratados teóricos para sua aplicação prática e concreta.

Para que a exigibilidade administrativa seja uma realidade para os titulares de direitos é fundamental que as políticas públicas possuam normas, procedimentos e protocolos acessíveis ao público, que respondam de maneira transparentes as seguintes questões:

- *Quem são os titulares de direito?*
- *O que são violações no âmbito da política pública e quais são as situações em que elas podem ocorrer?*
- *Quais são os órgãos e agentes públicos responsáveis pelo cumprimento*



*das obrigações e reparação das violações?*

- *Quais são os mecanismos disponíveis para a cobrança de direitos e quem pode exigí-los?*
- *Como estas obrigações podem ser cobradas pelos titulares de direito perante os órgãos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA? Qual é o passo a passo para isso? Qual é o canal de comunicação? Existe um formulário próprio? Existe um telefone? Existe uma página na internet? Existem orientações gerais sobre como exigir a obrigação?*
- *Quais são os passos seguintes caso não haja resposta à(s) denúncia(s) de violação apresentada(s) em tempo oportuno junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA?*

## 5. Instâncias nacionais de exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada

Apesar dos desafios e obstáculos para a realização do DHAA, o Brasil já possui boas condições para a adoção de mecanismos eficazes da exigibilidade do DHAA. A LOSAN dispõe no seu art. 2º, § 2º, que é dever do poder público garantir os mecanismos para exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, além de respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a sua realização. Diversas instâncias existentes já estariam aptas a trabalhar com a exigibilidade do DHAA desde que reorganizadas para tal.

O Quadro 3 apresenta a lista de órgãos e instâncias do Poder Executivo que apresentam as bases legais e institucionais para atuarem no campo da exigibilidade do DHAA. É fato que muitas dessas instâncias já trabalham como receptores de denúncias de violações, mas ainda sem o estabelecimento de mecanismos ou fluxogramas de decisão formais ou canais diretos de comunicação com o titular de direitos. Exemplo de instância que já trabalha com o acolhimento de denúncias de violações do DHAA é a **Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada (CP-DHAA)**, instância pertencente ao Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), cujo mandato foi regulamentado pela Resolução nº 11, de 11 de dezembro de 2015 desse Conselho. A decisão deve ser comemorada vez que fortalece a exigibilidade e torna oficial o mandato de uma comissão pública para apurar violações e recomendar as medidas necessárias à reparação das violações constatadas, bem como desenvolver ações de promoção de direitos, nos termos da lei<sup>18</sup> e do regimento interno do CNDH. Seria muito produtivo que os trabalhos dessa comissão estivessem alinhados com as iniciativas da Comissão Permanente do DHAA do CONSEA, no sentido de criarem

<sup>18</sup> Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014 que transformou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. O CNDH tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos.

agendas conjuntas e sinérgicas para o fortalecimento dos demais espaços de exigibilidade e monitoramento do DHAA. Além disso, caberiam às duas comissões, em comum acordo, facilitar a participação e o acesso de comunidades marginalizadas para intensificar o trabalho de recebimento, investigação e documentação de denúncias de violações do DHAA e de elaboração de propostas de encaminhamento, com prazos definidos de resposta, explicitando quando as violações demandarem medidas urgentes e imediatas. Ainda é preciso defender que tanto o Conselho de Direitos Humanos como a Comissão Permanente do DHAA possam alcançar autonomia e independência em relação ao governo, mesmo que financiados pelo poder público, para agirem com plena liberdade, de acordo com os Princípios de Paris.

Destaca-se no Quadro 3 o relevante papel do **CONSEA e sua Comissão Permanente sobre o DHAA**. A atuação do CONSEA com mecanismos de exigibilidade política do DHAA tem sido de grande relevância, pois ela é pioneira na elaboração de metodologias de análise de políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos. Tem historicamente pautado o tema junto ao Governo Federal em momentos estratégicos de discussão e elaboração de documentos. Mas dela se espera muito mais no campo da promoção e das recomendações práticas para a adoção de mecanismos de exigibilidade administrativa no âmbito das políticas públicas. O tema deveria ser tratado de maneira transversal a todas as comissões temáticas do CONSEA e, tempestivamente, sempre que se apresentar proposições a determinada política pública. A agenda do CONSEA está sempre a tratar de políticas públicas ou de um conjunto de políticas de determinado setor, cabendo aí, sempre assessorado pela Comissão Permanente do DHAA, aportar recomendações sobre a exigibilidade. Para tais recomendações deve-se recorrer, sempre que necessário, à base legal, ao Plano de SAN e à experiência já acumulada sobre o tema por esta comissão.

**Quadro 3: Principais instâncias nacionais para exigibilidade do direito humano à alimentação adequada.**

**PODER EXECUTIVO – ESFERA FEDERAL**

<b>Órgão</b>	<b>Instância</b>	<b>Tipo de exigibilidade*</b>	<b>Contato direto com o titular de direito</b>	<b>Atribuições</b>
Presidência da República	CONSEA e Comissão permanente do DHAA	Política	Não. Há possibilidade do contato indireto, por meio dos representantes dos segmentos sociais	<p><b>Consea:</b> Promover a exigibilidade política do DHAA.</p> <p><b>CP DHAA:</b> Analisar e monitorar as políticas e programas públicos relacionados à SAN sob a ótica do DHAA 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.</p> <p>Apresentar recomendações sobre violações e proposição de mecanismos de exigibilidade. Encaminhar casos de denúncias de violações para a Comissão Especial de Monitoramento das violações do DHAA do CNDH.</p> <p>Apoiar a definição de protocolos, procedimentos e rotinas de exigibilidade a cada um dos programas e políticas públicas, disponíveis para os titulares de direito e portadores de obrigações.</p>
Governo dos Estados e dos Municípios	CONSEAs Estaduais e Municipais	Política	Não. Há possibilidade do contato indireto, por meio dos representantes dos segmentos sociais	<p><b>Consea:</b> Promover a exigibilidade política do DHAA.</p> <p>Apoiar a criação de uma Comissão de Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito do CONSEA estadual ou municipal, a exemplo da Comissão Permanente para o DHAA do CONSEA Nacional.</p>

SEDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH)	Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada – (CPDHAA)	Política e Quase judicial (via articulação com Ministério Público)	Sim, em caso de missões locais de monitoramento de violações poderá haver contato direto.	Apurar as violações do DHAA, recomendar as medidas necessárias e tomar providências com vistas à reparação das violações constatadas, bem como desenvolver ações de promoção de direitos, nos termos da Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e do Regimento Interno do CNDH.
MDSA-SISAN	CAISAN	Administrativa (via políticas públicas) e Política	Não	Mediar a interlocução entre CONSEA (Sociedade Civil) e órgãos (governo) do SISAN.  Fazer a interlocução e gestão interfederativa do SISAN.
MS-SUS	CGAN e CNS	Administrativa (via políticas públicas) e Política (via CNS)	Não	Fazer a interlocução e gestão interfederativa, no âmbito das políticas intersetoriais do SUS X SISAN.
MDSA-SUAS		Administrativa (via políticas públicas) e Política (via CNAS)	Não	Fazer a interlocução e gestão interfederativa, no âmbito das políticas intersetoriais do SUAS X SISAN.
Ouvidorias	MDSA	Administrativa (via políticas públicas)	Sim. O titular de direitos tem acesso como qualquer cidadão, obedecendo os trâmites formais. Não há ouvidorias específicas para políticas públicas, mas sim ligadas aos órgãos setoriais.	O sistema de ouvidorias constitui num canal de atendimento de qualquer cidadão que recebe e responde manifestações, sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias sobre as políticas e os serviços públicos. Existe atualmente uma rede de Ouvidorias do Poder Executivo Federal que se propõe a atuar de forma sistêmica e integrada.
Lei de Acesso Informação (LAI)	Todos os órgãos da administração direta e indireta	Administrativa (via políticas públicas)	Sim. O titular de direitos tem acesso às informações produzidas ou custodiadas pelo órgão, como qualquer cidadão, obedecendo os trâmites formais.	Criar mecanismos que possibilitem a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. No entanto, a LAI não dispõe de exigibilidade específica sobre determinados direitos, apenas ao direito de acesso a informações produzidas ou custodiadas pelo órgão público.

\*Nesta coluna está mencionada o tipo de exigibilidade mais comum ao mandato do órgão. Como mencionado no texto, os tipos de exigibilidade não são hierarquizados e podem ser concomitantes.

A Comissão Permanente do DHAA do CONSEA deveria ser vista como uma das principais instâncias propositoras de ações para o fortalecimento da exigibilidade administrativa, em especial no âmbito de programas e políticas públicas. Esta Comissão tem como atribuição a análise de políticas e programas públicos de SAN, sob a ótica da indivisibilidade dos direitos humanos, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas. Caberia a esta Comissão apoiar a definição de protocolos, procedimentos e rotinas de exigibilidade a cada uma das políticas públicas do SISAN.

Importante recordar que essa Comissão elaborou em 2009 o “Guia para Análise de Políticas e Programas de SAN na Perspectiva dos Direitos Humanos”<sup>19</sup> como uma proposta concreta para o exercício de elaboração de instrumentos de exigibilidade administrativa no âmbito dos programas públicos de SAN. Com base nessa metodologia analisou-se algumas políticas públicas, emitindo-se propostas concretas, inclusive de adoção de fluxos e protocolos de exigibilidade para o PNAE, a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa Bolsa Família (PBF). O trabalho realizado por esta Comissão tem sido importante para fomentar a discussão sobre a incorporação de mecanismos de exigibilidade nas políticas públicas e deveria ser continuado, contando com apoio de recursos humanos e especialistas no tema.

Um avanço importante que ocorreu no campo da transparência pública, abrindo caminhos para o fortalecimento da exigibilidade, foi a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>20</sup>, Lei nº 12.527/2011. Essa norma regulamentou o direito constitucional para se obter informações públicas e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A Lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para os Tribunais de Conta e Ministério Público, e deve ser cumprida por todos os órgãos e entidades

19 A “Guia para Análise de Políticas e Programas de SAN na Perspectiva dos Direitos Humanos” foi apresentada à plenária do Consea em junho de 2009 e encontra-se disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2009> Acesso feito em 27/09/2016.

20 A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e no Governo Federal, a Lei de Acesso à Informação foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012. Para saber mais sobre a LAI acessar em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao> Acesso feito em 27/09/2016.

da administração direta e indireta. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos. No Governo Federal, a LAI foi regulamentada pelo [Decreto nº 7.724/2012](#). No entanto, é importante saber diferenciar que desabafos, reclamações, elogios, consultas sobre aplicações da legislação, denúncias, não são considerados pedidos de informações produzidas ou custodiadas pelo poder público e devem ser solicitadas nos canais próprios, como ouvidorias, disque 0800 ou por meio de petições administrativas.

## **Poder Judiciário**

O Poder Judiciário tem um papel fundamental na garantia dos direitos humanos, principalmente dos direitos econômicos, sociais e culturais. Seria muito importante que os membros do Poder Judiciário pudessem se interessar mais pelos instrumentos internacionais e nacionais de direitos humanos que tratam sobre DHAA, para se manterem informados e sensibilizadas em relação à apreciação das questões que envolvem a violação desse direito. Aos órgãos do SISAN caberiam ações articuladas com o Poder Judiciário para que seus membros possam fortalecer ou criar jurisprudências que respeitem, protejam, promovam, e provejam o DHAA, quando necessário.

## **Poder Legislativo**

Os órgãos do SISAN, os gestores de políticas de SAN e os membros da sociedade civil deveriam se articular com o Poder Legislativo para que esse exerça com mais eficácia seus atos de controle sobre o Executivo, em especial aqueles que ameaçam a realização do DHAA. Os membros do Legislativo deveriam ser sensibilizados para a aprovação do máximo de recursos disponíveis para atender à Política e ao Plano de SAN, que visam, em última análise, atender a todos os segmentos sociais. Caberia ainda ao Legislativo a criação de instrumentos legais para a agilizar a promoção da exigibilidade do DHAA.

Vale lembrar a existência da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar do Congresso Nacional, criada em abril de 2007 e reinstalada em julho de 2015, com o objetivo de se constituir um espaço de discussão e ferramenta de apoio à tramitação de propostas que ajudem a democratizar o acesso regular e permanente de todos os brasileiros à alimentação, conforme estabelecido na LOSAN. Na atual Legislatura (2015-2018), 236 parlamentares, entre deputados e senadores, participam da Frente.

## **Ministério Público Federal e Estadual**

O Ministério Público (MP) tem como atribuições promover, respeitar, proteger e prover a realização dos direitos humanos, incluindo o DHAA, especialmente no que se refere ao cumprimento das obrigações do Estado. Cabe ainda defender a ordem jurídica, zelando pela observância e pelo cumprimento da Constituição e de todas as leis. É muito importante que todos os órgãos do SISAN, em especial a Comissão Permanente do DHAA do CONSEA e a Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada do CNDH, se articulem com os membros do MP para o intercâmbio de informações e o acolhimento de denúncias sobre violações do DHAA. A promoção de audiências públicas por parte do MP para identificar possíveis violações ao DHAA e avaliar o funcionamento de programas e políticas públicas também contribui muito para o fortalecimento da exigibilidade. Um caso paradigmático da atuação do MP, já mencionado no presente texto (item 4, exigibilidade quase-judicial), que muito fortaleceu a luta pela exigibilidade do DHAA foi a Ação Civil Pública (ACP) impetrada em 2007 contra o Município de Maceió, requerendo a proteção dos direitos fundamentais das crianças moradoras na orla lagunar dessa cidade.

## **Defensoria Pública**

Os defensores públicos cumprem papel importantíssimo para assegurar assistência jurídica e extrajudicial gratuita às pessoas que não possuem recursos para contratar um advogado privado. A Defensoria Pública zela pelo direito do acesso à Justiça. Assim é importante que membros do SISAN, órgãos gestores de políticas de SAN e membros da sociedade civil



estejam articulados com a Defensoria Pública para exigir e defender as condições de estrutura de financiamento das defensorias, o que é fundamental para que estas cumpram seu papel; promover ações de formação em Direitos Humanos, DHAA, SAN e soberania alimentar; e contar com a participação dos defensores públicos no CONSEA e na CAISAN.

## 6. Instâncias internacionais de exigibilidade do DHAA

As obrigações com a realização efetiva do DHAA são sempre, em última instância, do Estado. Mas no âmbito internacional existe uma série de mecanismos que podem assegurar a exigibilidade dos direitos, quando esta não for garantida em âmbito nacional.

A exigibilidade internacional do DHAA é possível de ser feita perante o Conselho de Direitos Humanos e outros organismos da ONU<sup>21</sup> que trabalham com direitos humanos, os quais podem investigar violações, sempre que forem devidamente comprovadas. Existem procedimentos normatizados para se fazer **denúncias de violações individuais de direitos humanos junto às Nações Unidas**. O critério para se aceitar uma denúncia está geralmente relacionado à credibilidade da fonte e da informação recebida, assim como aos detalhes apresentados. A investigação é realizada confidencialmente. Apesar disto, é importante saber que para uma denúncia individual ser aceita é necessário obedecer as normas estabelecidas e só deve ser feita quando estiverem esgotados todos os recursos jurídicos no país de origem da denúncia. Na página da ONU<sup>22</sup> existem orientações detalhadas sobre o assunto.

Em âmbito global, tanto a pressão exercida por parte da sociedade civil como a atuação de certos organismos internacionais tem permitido alcançar resultados positivos. Um exemplo é a aprovação, em dezembro de 2008, do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PF-PIDESC). O Protocolo é um instrumento adicional ao PIDESC e foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2008, durante as comemorações do 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Traz avanços importantes pois institui um mecanismo de denúncia individual das vítimas de violações de direitos econômicos, sociais e culturais, como por exemplo, o direito à alimentação, à saúde, à habitação e à educação, que não encontram soluções em seus próprios países.

21 Para conhecer todos os organismos de direitos humanos da ONU pesquisar em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> Acesso feito 29/09/2016.

22 Disponível em: <http://www.dudh.org.br/acao/denuncias/> Acesso feito em 27/09/2016.

Este instrumento fortalece as possibilidades de garantias dos(as) brasileiros(as) frente as ameaças contra os direitos conquistados no campo social. Apesar de ser considerado uma referência para o avanço da exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, o Brasil ainda não assinou o PF-PIDESC. O CONSEA Nacional e inúmeras organizações da sociedade civil já fizeram recomendações ao governo federal para a ratificação do PF-PIDESC, sem êxito até a presente data (setembro de 2016). É extremamente importante fortalecer esse mecanismo internacional de exigibilidade de direitos humanos e todos que atuam no campo do DHAA devem lutar pela adesão brasileira.

Em âmbito regional, o Brasil reconheceu o sistema interamericano de proteção de direitos humanos, que faz parte da Organização dos Estados Americanos. Com a ratificação da Declaração Americana dos Direitos do Homem, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Protocolo de San Salvador, o Estado Brasileiro se comprometeu a responder perante mecanismos quase judiciais e judiciais, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos que é responsável por receber, analisar e emitir recomendações relativas a casos de denúncias de particulares e a Corte Interamericana de Direitos Humanos que pode decidir casos por meio de sentenças de cumprimento obrigatório.

O sistema global de proteção do direito humano à alimentação adequada ainda conta com a Relatoria Especial que têm o mandato de investigar situações específicas e propor soluções para violações desse direito. Desde o ano de 2000, o Conselho de Direitos Humanos da ONU vem designando um(a) **Relator(a) Especial sobre o Direito à Alimentação** que é uma especialista independente, que ocupa uma posição honorária e não remunerada, cujo mandato é examinar e reportar a situação dos países quanto a realização efetiva do DHAA. O Brasil já recebeu a visita para uma missão oficial do relator especial Jean Ziegler em 2002 e outra visita de monitoramento (*follow up*) do relator Olivier De Schutter, em 2009. Todos os documentos produzidos sobre o Brasil e todas as missões realizadas pelos relatores podem ser consultadas na página eletrônica da Relatoria Especial

para o DHAA<sup>23</sup>.

Para orientar os países membros, o Conselho da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) elaborou um conjunto de recomendações voluntárias sobre a realização progressiva do DHAA. As "*Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*" foram aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO (FAO, 2004).

**As Diretrizes Voluntárias** são orientações não obrigatórias, de livre adoção pelos países, de natureza operacional (não-normativa), cujo intuito é ajudar os Estados membros da Organização das Nações Unidas a compreender o conceito da "progressividade" com que o direito humano à alimentação adequada deve ser realizado. A intenção do documento é facilitar, no âmbito nacional, a adoção de medidas para que se alcance a segurança alimentar e nutricional na perspectiva dos direitos humanos. As propostas apresentadas visam a realização progressiva e, portanto sem retrocessos, do direito humano à alimentação adequada. A elaboração do documento contendo as diretrizes voluntárias ficou a cargo de representantes da sociedade civil organizada e dos representantes dos Estados.

O objetivo das Diretrizes Voluntárias é oferecer uma orientação prática a todos os Estados para a implementação progressiva do DHAA, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos. Dentre as ações propostas, destacam-se:

- A realização progressiva do DHAA exige que os Estados, em todas as esferas de governo, cumpram as suas obrigações, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos.
- Os Estados devem promover a boa gestão dos assuntos públicos como fator essencial para conseguir um crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, e a erradicação

23 Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Visits.aspx> Acesso feito em 27/09/2016.

da pobreza e da fome, assim como para a realização de todos os direitos humanos, inclusive a realização progressiva do DHAA.

- Os Estados devem considerar a possibilidade de adotar um enfoque holístico e global com vistas a reduzir a fome e a pobreza. Esse enfoque envolve, entre 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 e um marco jurídico e normativo favorável; e o acesso ao emprego, aos recursos produtivos e aos serviços apropriados.

## 7. As vozes da sociedade civil e dos agentes públicos sobre a exigibilidade do DHAA

Com o intuito de conhecer as opiniões de agentes públicos e conselheiros da sociedade civil, o estudo realizou entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves, na expectativa de captar suas visões e conhecimentos sobre a exigibilidade do DHAA, a partir de suas realidades locais e institucionais. Buscou ainda levantar sugestões sobre o papel do governo e da sociedade civil e possíveis recomendações para uma agenda futura. O roteiro das perguntas está disponível no Anexo I.

A pesquisa constituiu-se num breve exercício de ausculta de alguns atores sobre o tema. A amostra selecionada foi intencional, não tem representatividade do universo, mas buscou indicar lideranças públicas e sociais protagonistas, no contexto do SISAN. A escolha dos entrevistados foi decidida em comum acordo entre os técnicos da Secretaria Executiva da CAISAN/ SESAN/MDSA e a pesquisadora, sendo que o critério de escolha foi direcionado para dirigentes do SISAN e conselheiros da sociedade civil, que ocupavam posição de liderança em instâncias que lidam com o DHAA. No total foram entrevistados 17 atores-chaves, sendo 8 agentes públicos - a maioria (7) composta por dirigentes de alto nível do SISAN da esfera Federal e 1 Estadual, conforme disposto na Tabela 1. Da sociedade civil foram entrevistadas 9 pessoas, sendo 8 conselheiros e conselheiras do CONSEA Nacional e 1 conselheiro estadual. Dentre os(as) entrevistados(as), 10 eram mulheres e 5 homens, sendo que o tempo médio de trabalho no campo da SAN era em média de 9,1 anos para os atores governamentais e de 17,6 anos para os atores da sociedade civil, demonstrando que a militância social desses atores já vem de muitos anos. A análise do discurso dos(as) entrevistados(as) foi feita para cada pergunta (unidade de análise do discurso) do roteiro e foram selecionados alguns trechos *ipsis litteris* transcritos abaixo. Tais trechos refletem as falas comuns e mais representativas de cada pergunta.

<b>Tabela 1: Pesquisa qualitativa sobre Exigibilidade do DHAA</b>	<b>Nº de entrevistas realizadas</b>
<b>Governo</b>	
Gestores SISAN Nacional	3
Gestores SISAN Estaduais	2
Gestores SISAN Municipais	2
Defensoria Pública Federal	1
sub total	8
<b>Sociedade Civil</b>	
Conselheiros(as) CONSEA Nacional	8
Conselheiros CONSEA Estaduais	1
sub total	9
<b>Total geral entrevistados</b>	<b>17</b>

A **primeira pergunta** do questionário teve o propósito de identificar o primeiro contato do(a) entrevistado(a) com os conceitos e referenciais do DHAA. As respostas entre atores governamentais e da sociedade civil convergiram e quase todos relataram terem tido o primeiro contato com os temas do DHAA em trabalhos de base comunitária ou nas suas organizações e no CONSEA Nacional. A organização da sociedade civil ABRANDH, com os seus cursos, oficinas e debates foi citada por vários atores, como tendo sido importante para a formação nesse campo. O Fome Zero foi citado várias vezes, como uma política pública e um tempo em que o “DHAA apareceu” e começou a ser debatido e a trazer uma compreensão mais ampla para todos e tudo que faziam no campo da segurança alimentar e nutricional. Foi a partir do Fome Zero que a maioria dos entrevistados(as) tomou contato com a temática do DHAA.

**Pergunta 1: Como e quando foi o seu primeiro contato com o conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)?**

**Resposta:**

- *O CONSEA e o Fome Zero me permitiram conhecer mais sobre o assunto (DHAA).*

- *A minha escola do DHAA foi dentro do CONSEA.*
- *Foi em 1998, no Encontro Nacional do FBSAN em São Paulo, numa palestra do Flávio Valente.*
- *O contato direto com o conceito (DHAA) foi no CONSEA e nos debates da ABRANDH, fiz o curso.*
- *O contato como o DHAA se deu na própria Secretaria de Estado, com as ações de implementação dos restaurantes populares e cozinhas comunitárias.*

A **segunda pergunta** do roteiro solicitava o relato da experiência pessoal e nas instituições nas quais o entrevistado(a) atua. A maioria das respostas sugere uma mudança importante na abordagem profissional dos entrevistados(as) com a consequente ampliação do conceito da segurança alimentar e nutricional interligando-a com o conceito de direitos humanos. A noção da alimentação como um direito ajudou a compreender a importância das políticas públicas de provimento de alimentos articuladas com as políticas estruturantes de produção agrícola, acesso à terra e território e ainda a inter-dependência com outros direitos humanos.

**Pergunta 2: A partir do conhecimento do DHAA, relate sua experiência pessoal e nas instituições com as quais trabalha. O que mudou para você?**

#### **Respostas:**

- *Penso que mudou o meu olhar sobre as ações de SAN. A Assistência Social integrada a esse conceito (DHAA) tem muito mais sentido. Um exemplo é a ação de distribuição de cestas quando antes víamos só como benefício e depois vimos como a ação é mais importante enquanto direito. Muda o sentido da ação.*
- *Fiquei mais sensível para o tema. Uma coisa é você fazer uma atividade beneficente ou assistencial e achar que está contribuindo com uma parcela da população. Outra coisa é você ter noção do direito e ver que segmentos sociais estão tendo o seu direito violado.*



- *Quando se discute e propaga o DHAA o debate fica muito mais amplo, mais abrangente. É preciso que haja um investimento grande em todas as áreas para que esse direito aconteça.*
- *Garantir um mínimo em primeiro lugar e em segundo lugar uma alimentação de qualidade. Isso permeia minha carreira. Antes eu não tinha nenhuma noção disso. O sentimento que eu tinha é que era um favor, e não um direito.*

A **terceira pergunta** buscou investigar o nível de conhecimento do(a) entrevistado(a) sobre o conceito de exigibilidade do DHAA. É sabido que a exigibilidade dos direitos humanos é tema muito comum nos meios jurídicos, mas muitas vezes não bem compreendido em outras áreas. É comum observar-se compreensões distintas sobre o conceito da exigibilidade. Confrontando as respostas com o conceito formal adotado pela literatura notaram-se diferentes graus de compreensão sobre o tema, mas quase nunca compreensões errôneas. Muitos atores confundiram o conceito de exigibilidade (possibilidade de exigir-se um direito junto aos órgãos públicos) com o de justiciabilidade (possibilidade de reclamar direitos junto ao Poder Judiciário, por meios de mecanismos jurídicos de exigibilidade e do amparo legal). Outras vezes confundiam-no com o conceito de elegibilidade (definição de critérios para ser eleito como titular de direito de determinada política pública) ou com as próprias obrigações do Estado para garantir os direitos. O fato é que visões diferentes foram apuradas pelas entrevistas sobre o conceito da exigibilidade do DHAA, deixando aflorar a importância de processos formativos e debates sobre o tema, com a perspectiva de democratizar e compartilhar o conhecimento. Embora em minoria, alguns atores entrevistados possuíam alto nível de compreensão sobre o tema.

### **Pergunta 3: Não sua visão e experiência, como você define o conceito da “Exigibilidade do DHAA”?**

#### **Respostas:**

- *É a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, em quantidade e qualidade suficientes, sem a ex-*

*clusão de outros direitos.*

- Que as pessoas em geral, sobretudo as mais vulneráveis, tenham claro quais são os seus direitos. Que seja claro para elas que existem formas ou mecanismos para reclamar aquilo que está sendo desrespeitado. Que os instrumentos sejam claros e acessíveis.*
- A exigibilidade requer que toda a sociedade se empenhe para que esse direito seja garantido.*
- É um conceito positivado, foi inserido numa norma legal e portanto ele tem que ter uma operacionalidade. O sistema jurídico tem forma de exigir direitos. O direito de petição existe.*
- Para mim, o conceito e a perspectiva da exigibilidade é você poder reclamar os seus direitos em qualquer espaço em qualquer local, no Federal, Estadual e Municipal.*
- Eu sempre vi certa lacuna nisso. Que tipo de encaminhamento se pode fazer diante de uma violação? Sempre fiquei curiosa para saber como encaminhar isso, me preocupava se não havia um processo de exacerbação jurídica no debate. Mas recentemente eu comecei a perceber que existia uma forma de iniciar o debate da construção do sistema, do ponto de vista da exigibilidade.*
- O Estado resolveu fechar o restaurante. Ficamos no impasse para buscar recursos para continuarmos porque a população sabia que era um direito dela. Buscamos o Ministério Público para nos apoiar, considerando a alimentação como direito. Então essa mobilização resultou num TAC que resultou no não fechamento do restaurante. Conseguimos funcionar mais 6 meses enquanto passamos tudo para a gestão para o município. A partir dessa experiência concreta, tivemos um exemplo de exigibilidade.*
- É um conceito que se tem muita confusão, muita mesmo. Costumo trabalhar com um conceito mais amplo de exigibilidade. Essa exigibilidade não é só jurídica, mas sim de outras instâncias do governo.*
- Acho que a sociedade civil é fundamental nos conselhos*

*para reclamar os seus direitos. Mas existem ainda muitos desafios. Os arranjos institucionais precisam avançar mais, precisamos ter canais mais interligados. Os programas precisam fazer mais busca ativa, pois existem muitos indivíduos que ainda não são invisíveis na sociedade.*

- *Um conceito forte, tem levar em conta como a própria concretização do direito. Aquilo que é feito para garantir os direitos, os mecanismos de exigibilidade ainda não existem.*
- *A discussão do DHAA colocou a questão da obrigatoriedade como prioritária, deixando em segundo plano a da exigibilidade. Não acho que a questão fundamental seja o conceito em construção, mas sim construir os mecanismos de reclamação. Acho que dentre todos esses corpus teóricos, jurídicos e legais o importante é a adoção de mecanismos de exigibilidade.*
- *Se existe uma lacuna, uma ação imediata seria a existência de mecanismos de exigibilidade que possam ser acessados (pelos titulares de direitos) para tornar o direito acessível.*
- *Para mim o conceito deveria ser trabalhado no campo da linguagem jurídica. Os mecanismos que tem sido apontados como mecanismos de exigibilidade como ouvidorias, etc... não são mecanismos de exigibilidade e sim mecanismos de mediação.*

A **quarta pergunta** indagou sobre o papel do Governo no campo da exigibilidade do DHAA. A maioria das respostas deixa evidente as “diferentes” compreensões conceituais para a exigibilidade. Algumas opiniões ressaltam este aspecto e sugerem a pactuação de conceitos e ações articuladas entre as instâncias governamentais. Percebe-se, ainda que de maneira sutil, a disputa semântica entre aqueles que atuam no campo jurídico (exigibilidade política) versus o campo da administração das políticas públicas (exigibilidade administrativa). O primeiro justifica-se pelo temor em se banalizar o conceito da exigibilidade, isto é, passar-se a denominar-se de “exigibilidade” qualquer canal de comunicação entre titulares de direitos e poder público, enfraquecendo-se assim as oportunidades de justiciabilidade e exigibilidade do DHAA, no campo jurídico. De outra parte, alguns gestores

entrevistados demonstram-se totalmente a vontade com a necessidade de criar mecanismos de exigibilidade administrativos, reconhecendo essa lacuna, mas ao mesmo tempo sabendo das dificuldades administrativas, financeiras e de recursos humanos para a efetividade dessas iniciativas.

#### **Pergunta 4: O que você acha que o Governo faz ou deveria fazer no campo da exigibilidade do DHAA?**

##### **Respostas:**

- *É preciso trabalhar uma pactuação semântica, para que a força do conceito jurídico da exigibilidade não seja enfraquecido.*
- *Quando o governo se abre para receber queixas, denúncias e questionamentos das políticas ele abre um campo da exigibilidade. Os conselhos e as conferências são espaços, são portas da exigibilidade.*
- *Isso poderia se ampliar se alguns processos fossem respeitados. O Consea faz uma série de recomendações e a gente sabe que elas saem do Consea, mas onde elas chegam, a gente não sabe. À medida que os problemas são mais graves, menos as respostas retornam.*
- *O que está sendo feito é uma modernização, uma maior abertura para a participação social. Mas para ter mais avanços o Governo Federal tem que dar respostas mais rápidas. Temos que criar sistemas mais rápidos. Dentro dos próprios conselhos políticos e de Direitos Humanos temos que ser mais rápidos. Temos que envolver os outros poderes, Judiciário e Legislativo. O Estado precisa ser mais rápido.*
- *Acho que é um conceito em construção, pode ser que exista uma questão conceitual. Na visão do Governo muitas coisas que se faz é exigibilidade, mas a leitura que eu faço é que se compreende muita coisa como exigibilidade quando de fato não é. Tudo que se constrói com a possibilidade de um cidadão poder reclamar é visto como exigibilidade, quando não é.*
- *O conceito está ligado a outros canais, ouvidorias conse-*

lhos, instrumentos. O principal passo é existir mecanismos vinculantes de exigibilidade às políticas públicas, nas três esferas... Geralmente não é vinculante... Para mim os cortes orçamentários são um problema de exigibilidade.

- Tem outra dimensão sobre o papel do poder judiciário: ter apenas um instrumento de acesso individual (o processo judicial), mas que em contrapartida tem o poder que determina a responsabilidade do cumprimento (em caso de violações do direito). O Judiciário devia interferir nisso e propor uma estrutura para a exigibilidade coletiva.
- Acho que a primeira e mais importante ação foi a implantação e recuperação de instrumentos de proteção social, que melhoram substantivamente as famílias que melhoram o acesso aos alimentos: BPC, Bolsa Família e aumento do SM acima da inflação. Promoção do DHAA.
- Um exemplo (de ação de exigibilidade) que me vem à tona é a P1MC, mas também não tem mecanismos de exigibilidade. A mobilização social é uma dimensão da exigibilidade, eles estão permanentemente pressionando o governo. O fato do governo ter quebrado as resistências com a ASA é muito importante. A mesma coisa não é verdadeira para os povos indígenas. Os números são confusos.... os indígenas vivem se queixando....do ponto de vista de ser permeável às demandas sociais ao governo é desigual entre os segmentos. É mais ou menos na alimentação escolar e PAA, mas ainda assim o saldo é positivo. É muito ruim com indígenas, fraco com quilombolas. Houve uma redução no governo Dilma, mais fechada, mais autoritária.

A **quinta pergunta** indagou sobre o papel da Sociedade Civil no campo da exigibilidade do DHAA.

**Pergunta 5: O que você acha que a Sociedade Civil (CONSEA, organizações, movimentos sociais) faz ou deveria fazer no campo da exigibilidade do DHAA?**

**Respostas:**

- *Acho que a apropriação do conceito é muito baixa de modo geral na Sociedade Civil. No caso do Consea, precisamos trabalhar melhor o conceito de exigibilidade com os outros conceitos de soberania alimentar, SAN e DHAA.*
- *No campo da transparência acho que avançamos, mas podemos avançar mais. Sei que existem, iniciativas muito concretas de mobilização, mas eu não as vejo tão visíveis. Isso serve muito de exemplo.*
- *Assim como existem procuradores públicos do meio ambiente, devam existir procuradores do Direito à Alimentação, eu sinto falta disso no campo do DHAA.*
- *Outro exemplo: as campanhas que estão sendo feitas sobre comida como patrimônio, valorização da biodiversidade estão relacionadas com o DHAA. Mas falta uma articulação melhor. Falta dar visibilidade para a importância da exibibilidade do DHAA na sociedade civil. As campanhas servem como centelha.*
- *A participação nos espaços (de participação social) é muito importante. Também precisa saber diferenciar a sociedade civil do campo popular. A sociedade civil tem crescido, tem buscado espaço, tem muito chão para caminhar. O campo das ongs tem crescido bastante, mas diversos gargalos existem, desde financiamento até criminalização.*
- *A sociedade civil precisa primeiro de se assenhorar dos seus direitos, conhecer os direitos. Muitas vezes as pessoas não sabem que tem direitos e o que é esse direito. Mesmo o DHAA as pessoas não sabem, mesmo os movimentos sociais. Podem até saber, mas não conhecem os mecanismos de acesso a esse direito. Há uma carência de informações. As pessoas chegam sem nenhuma informação. Tem que fazer essa informação circular.*
- *Precisamos saber como acessar, como reivindicar, temos que sair na luta, com passeata, com cartaz, com carta política. Temos que ver que as leis são criadas pelos legisladores e saber escolher esses legisladores.*
- *Eu acho que ela (sociedade civil) tem que ser mais ativa, conseguir entender o quadro de violações do atual quadro*

*de conflitos do Brasil. Acho que precisa disto. É preciso ficar mais aparente. Perdemos uma oportunidade de trabalhar mais com o relato (relator especial da ONU).*

A **sexta pergunta** solicitou sugestões do(a) entrevistado para o que deveria ser feito no campo da exigibilidade. Embora, como já comentado, as compreensões sobre o conceito e referências sejam distintos entre os entrevistados, as sugestões feitas convergem para um conjunto de ações que passam pelo fortalecimento dos CONSEAs, responsabilização de todas as esferas de governo, o aprofundamento da intersetorialidade no SISAN, para importância da definição dos papéis de cada instância do SISAN (Conseas, comissões permanentes, Caisans) e pela necessidade de troca de experiências entre países e capacitação de todos os atores envolvidos.

### **Pergunta 6: O que você sugere para ser feito no campo da exigibilidade do DHAA?**

#### **Respostas:**

- *Em primeiro lugar há que ter um reforço para acontecer a intersetorialidade dos programas, nos três níveis de governo. Enquanto for ilha não vai funcionar. Enquanto o arquipélago não se fundir, não vai funcionar. Até porque o tema da exigibilidade do DHAA é amplamente intersetorial. Além das políticas sociais fundamentais, passa também pela Justiça, meio ambiente, terra e território.*
- *O Consea age mais no processo de monitoramento de políticas. Tentamos levantar os exemplos mais concretos. Tem que monitorar as políticas, como as informações chegam na ponta. Trabalhar mais articulados com a comissão especial de violações (comissão permanente do DHAA do Conselho de Direitos Humanos). Eu ainda acho que precisamos mais de substância nessa relação.*
- *Precisaríamos conhecer melhor experiências concretas de outros países, como Índia e África do Sul. Talvez fazer um evento para troca de experiência.*
- *A gente precisa difundir esse tema, divulgar bastante, discu-*

*tir em todo canto o que DHAA e o que é Soberania Alimentar e SAN.*

- *A intersetorialidade é muito importante no SISAN. Os gestores e seus auxiliares precisam conhecer os programas, os planos, o PLNSAN e o Plano Estadual.*
- *Enquanto gestora eu definiria um conjunto de instrumentos onde os municípios só iriam receber se aderissem ao SISAN (além de ter um conselho e a CAISAN funcionando). Esses espaços seriam os espaços de demanda para os titulares de direitos. Na nossa realidade de 600 poucos municípios em alta vulnerabilidade em todo país, o que mais eles precisam é de organização e não tanto de mais dinheiro.*
- *Organizar o tema da exigibilidade dentro da CAISAN, como levar isso para o CONSEA. Qual é o papel da Comissão Permanente do DHAA no CDH? Como lidar com o CONSEA, qual é o seu papel? Quem vai acolher as denúncias de violações? Quais serão os fluxos de decisões e providências? Acho que ainda não temos acúmulo neste debate que precisa ser feito.*
- *Eu ainda estou preso, na iniciativa do CONSEA da época da ABRANDH. Trabalhar mecanismos administrativos específicos com algumas políticas. Elaborar manuais. Formação do DHAA como era feito pela ABRANDH. Criação de mecanismos de exigibilidade no contexto das políticas públicas.*
- *Formação para todos. Quando nos mobilizamos para a emenda constitucional (EC nº 64) tínhamos uma expectativa que ela nos permitiria avançar na estruturação do SISA. Na LOSAN ficou dito que na federação trabalharíamos em regime de colaboração. Qdo aprovou a emenda, pensamos em mexer na LOSAN para dar peso mais forte no papel dos estados e municípios. O congresso nacional é sempre uma surpresa, então desistimos. Portanto não é uma boa proposição mexer na LOSAN, mas temos que criar responsabilidades para os Estados e Municípios.*



## Comentários finais

O crescimento econômico é extremamente necessário para sustentar os progressos na redução da fome e da pobreza, mas não é por si só suficiente. A renda e os impostos arrecadados precisam ser redistribuídos no processo de crescimento. Promover a produção e a produtividade da agricultura familiar e de pequena escala é também medida que estrutura a economia e as condições de vida das famílias que vivem no meio rural, em locais onde a fome e a pobreza se intensificam pelas dificuldades de acesso aos bens e serviços públicos. A Proteção social, pela via da oferta das políticas públicas, contribui não só para a redução da fome e para a promoção da segurança alimentar e nutricional, como para melhores níveis de saúde e educação (FAO, SOFI 2015). O crescimento econômico, para incluir os mais vulneráveis, deve levar junto uma rede de proteção social e possibilidade dos cidadãos reclamarem os seus direitos.

Mas o futuro já bate às nossas portas clamando por novos modelos de representação política e inovações no sistema eleitoral e democrático. Ao compreendermos que a democracia é, nas sociedades contemporâneas, o regime político fundado na soberania popular e no respeito aos direitos humanos, o seu amadurecimento e aperfeiçoamento se dará pelo respeito progressivo a esses direitos, bem como pela existência de mecanismos públicos para acessá-los e reivindicá-los. Os pilares de um novo tempo democrático serão, sem dúvida, o fortalecimento das instituições de direitos humanos e a inovação nos desenhos das políticas públicas de modo a dialogarem diretamente com os seus titulares de direito. Garantir a efetividade dos direitos humanos é colocar a dignidade humana acima de todas as outras questões do Estado. Defender e criar instrumentos para exigirem-se os direitos humanos dos excluídos, índios, povos tradicionais, negros, mulheres e pessoas que ainda vivem em situação de pobreza são caminhos naturais de uma sociedade verdadeiramente democrática.

A partir da revisão da literatura, dos processos históricos vivenciados e das vozes dos atores-chaves entrevistados nesta pesquisa, apresenta-se a

seguir algumas sugestões para uma agenda participativa de fortalecimento da exigibilidade no âmbito do SISAN:

1. Realizar processos formativos e construir habilidades para gestores públicos e atores da sociedade civil sobre o tema da exigibilidade do DHAA;
2. Estimular Estados e Municípios a iniciarem o processo de debate e formação no campo da exigibilidade do DHAA;
3. Fazer uma pactuação de conceitos e consensos entre todas as instâncias do SISAN, priorizando a criação de mecanismos de exigibilidade no âmbito administrativo, com prioridade para as políticas públicas estratégicas do SISAN;
4. Definir os mandatos, responsabilidades, fluxos decisórios, etc... de cada instância do SISAN para o acolhimento de denúncias de violações e encaminhamentos das providências de reparação. Criar os mecanismos adequados e articulados entre as instâncias;
5. Realizar encontros e seminários para a troca de experiências com outros países com experiências de sucesso no campo da exigibilidade;
6. Articular em rede as instâncias que potencialmente já estão aptas a trabalharem com a exigibilidade administrativa e política, no âmbito do SISAN, a saber: CAISAN, Comissão Permanente do DHAA do CNDH, Comissão Permanente do DHAA no CONSEA Nacional, Unidades de gestão das políticas (Ver Anexo II);
7. Articular com os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo para construção de uma agenda conjunta de formação e ação no campo da exigibilidade do DHAA;
8. Revisar as normas que instituem e regulamentam as principais políticas públicas para que se estabeleçam mecanismos simples e acessíveis de recurso administrativo em caso de violações de direitos. Criar grupos técnicos com formação adequada para a revisão dessas normas.

A luta pelos direitos humanos é sempre progressiva e é um processo em constante construção, reconstrução e avanços. O debate sobre o direito humano à alimentação, sua conquista e internalização no Brasil vem acontecendo num profícuo processo histórico concertado entre o poder público e a sociedade civil. Mas precisa continuar e avançar. Novos espaços devem se abrir para a consolidação desse direito. Construir mecanismos de exigibilidade para o Direito Humano à Alimentação Adequada junto às políticas públicas pode ser a próxima conquista democrática do SISAN.

# Bibliografia

BENEVIDES, MV. **A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais.**

BEURLEN, A. **O Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Faculdade de Direito do Recife. Programa de Pós-Graduação em Direito. Recife, 2004.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos,** Rio de Janeiro, Campus 1992.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição 1.** ed., 1. reimpr. – Brasília : Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. SAGI. **Estudo Técnico Nº 05/2015 – Resenha do Relatório Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2015 (SOFI).** 2015

BURITY, V., RECINE, E. **Perái, é nosso direito!** Promovendo a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada em comunidades urbanas vulnerabilizadas. ABRANDH - FAO, 2007.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU, "Comentário Geral nº 12", 1999 in: VALENTE, F. L. S, **Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas.** Cortez Editora, São Paulo, 2002.

DI PIETRO, M.S.Z, **Direito Administrativo.** 18 ed. São Paulo, Atlas, p.637.2005

EIDE, A. **Right to Adequate Food as a Human Right,** Human Rights Study Series No.1, United Nations publication (Sales No.E.89.XIV 2), United Nations, New York, 1989.

FAO **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da Segurança Alimentar Nacional.** FAO, Traduzida e editada pela ABRANDH. Roma, 2004.

FAO, IFAD and WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2015.** Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress. Rome, FAO, 2015.

FAO, **World Food Summit Plan of Action,** Rome, 1996.

IPEA/SEDH/MRE. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2002.

LEÃO, M. & MALUF, R. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira.** Abrandh e Oxfam. Brasília, 2012.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006.**

ONU. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** ONU, New York, 1966.

PEREZ-ESCAMILLA R, SEGALL-CORREA AM, MARANHA 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.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.** 2ª Ed. Saraiva. São Paulo, 2011.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Relatório da Missão Conjunta dos Relatores em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais ao Estado de Pernambuco.** Projeto Relatores Nacionais em DHESCA, Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, 2004.

TRINDADE, A.A.C. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997).** Brasília, Editora Universidade de Brasília, 2ª edição 2000.

VALENTE, F.L.S. BURITY, V. **Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural.** Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - 2003. Plataforma DHESC Brasil. Edições Bagaço. Recife, 2003.

VALENTE, F.L.S. **Direito Humano à Alimentação Adequada: desafios e conquistas.** Cortez Editora, São Paulo, 2002.

VALENTE, F.L.S. FRANCESCHINI, T. BURITY, V. **Non judicial remedies for the protection of the human right to adequate food - the case of Brazil.** 2004.

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.

VALENTE, F., FRANCESCHINI, T. & BURITY, V. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada.** Abrandh/FAO. Brasília, 2009.

ZIEGLER, J. **Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação,** Missão ao Brasil, (Comissão de Direitos Humanos, 3 janeiro 2003, E/CN.4/2003/54/Add.1).

ZIEGLER, J. **Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação,** Missão a Nigéria, (Comissão de Direitos Humanos, 23 de Janeiro de 2002, E/CN.4/2002/58/Add.1).

# ANEXO I

## Guia de entrevistas sobre “Exigibilidade do DHAA”

<b>Data:</b>
<b>Perfil do(a) entrevistado(a)</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Sexo: ( ) F ( ) M</li><li>• Cargo/função/liderança que ocupa : _____</li><li>• Atuação: ( ) Governo ( ) Sociedade Civil</li><li>• Há quanto tempo trabalha no campo da SAN? ( ) anos</li></ul>
<b>1. Como e quando foi o seu primeiro contato com o conceito do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)?</b>
– (Deixar o(a) entrevistado(a) bem a vontade para lembrar sua experiência; deixar o controle do tempo com ele (a))
Resposta:
<b>2. A partir do conhecimento do DHAA, relate sua experiência pessoal e nas instituições com as quais trabalha. O que mudou para você?</b>
Resposta:
<b>3. Não sua visão e experiência, como define (ou compreende) o conceito da “Exigibilidade do DHAA”?</b>
– Ao final da fala do(a) entrevistado(a), <u>se for conveniente</u> , apresentar o conceito com o qual trabalhamos: - – “A exigibilidade do DHAA é a possibilidade dos cidadãos exigirem o respeito, a proteção, a promoção e o provimento de direitos humanos perante os órgãos públicos competentes, sejam eles administrativo, políticos e jurisdicionais, para prevenir as violações aos direitos ou repará-las. No conceito também está incluído, além do direito de reclamar, o direito a se ter uma resposta ou ação, em tempo oportuno, por parte do poder público”.
Resposta:
<b>4. O que você acha que o Governo* faz ou deveria fazer no campo da exigibilidade do DHAA?</b>
– (* ) O Governo pode ser compreendido como qualquer de suas instâncias que atuam no campo da SAN e do DHAA (Caisan, Comissão do DHAA no Conselho Nacional de Direitos Humanos, Unidades de Gestão das Políticas Públicas, etc..)
Resposta:
<b>5. O que você acha que a Sociedade Civil (CONSEA, organizações, movimentos sociais) faz ou deveria fazer no campo da exigibilidade do DHAA?</b>
Resposta:
<b>6. O que você sugere para ser feito no campo da exigibilidade do DHAA?</b>
Resposta:
<b>7. Quais outros comentários você gostaria de fazer?</b>
Resposta:

## ANEXO II

### **Matriz de Análise do Marco Legal para a Exigibilidade do DHAA**

**MATRIZ DE ANÁLISE DO MARCO LEGAL PARA A EXIGIBILIDADE DO DHAA**

NORMA/POLÍTICA PÚBLICA	TEXTO LEGAL/ OBJETIVO	BASE JURÍDICA PARA EXIGIBILIDADE DO DHAA	MENCIONA A EXIGIBILIDADE	MECANISMOS FORMAIS DE EXIGIBILIDADE ADMINISTRATIVA ESTABELECIDOS
Constituição Federal (EC nº 64 de 04/02/2010)	"Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."	Fornece as bases jurídicas e conceituais para a criação de mecanismos de exigibilidade	NÃO	NÃO
Lei 11.346/2006 (LOSAN)	Caput: "Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências."	Explicita como dever do Estado assegurar mecanismos de exigibilidade	SIM. Artigo 2º, " § 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade."	NÃO
Decreto 7.272/2010	Regulamentar a LOSAN	Determina a criação de mecanismos de exigibilidade no âmbito das ações públicas direcionadas à efetividade do DHAA	SIM. Art.4º. "Constituem objetivos específicos da PNSAN:II - articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade"	NÃO
Decreto 7.272/2010 - Plano Nacional de SAN	"Planejar as ações e reunir as políticas públicas que visam a garantir a efetividade do DHAA"	Determina a criação de mecanismos de exigibilidade administrativa no âmbito das políticas públicas	SIM. Diretriz 8. Meta prioritária 2011/2015: "criar e/ou aplicar, em articulação com o CONSEA, mecanismos de exigibilidade do DHAA no âmbito de programas e políticas públicas previstos no Plano Nacional de SAN."	NÃO
Programa Bolsa Família (PBF)	"Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação."	NÃO TEM	NÃO	NÃO
Lei nº 11.947 de 16/06/2009 - Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	"Contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional."	NÃO TEM	NÃO	NÃO
Programa das Cestas Básicas	"Aquisição de gêneros alimentícios básicos e a distribuição gratuita desses gêneros em forma de "cestas" de alimentos, com o intuito de atender, em caráter emergencial e complementar, famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional."	NÃO TEM	NÃO	NÃO



CANAL DIRETO DE CONTATO COM TITULARES	CANAIS INDIRETOS DE CONTATO COM TITULARES	CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	TITULARES DE DIREITO	AGENTES RESPONSÁVEIS
NÃO. No sistema político brasileiro, os parlamentares (deputados e senadores) são os representantes dos titulares de direito.	Disque Câmara: 0800 619 619 Alô Senado: 0800 612 211	Diversas. Os conselhos gestores das políticas públicas, os conselhos setoriais, o Consea, são formas organizadas de participação social.	todos os brasileiros(as)	3 poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário
NÃO	O MDSA é o órgão responsável pela secretaria executiva da CAISAN, órgão de gestão colegiada do SISAN. Ouvidoria do MDS - Telefone: 0800 707 2003 (de segunda a sexta-feira, das 7h às 19h). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDSA). Esplanada dos Ministérios – Bloco C – 9º andar – Sala 936 CEP 70046-900 – Brasília/DF	SIM. Existe a possibilidade do controle e participação social por meio dos CONSEAs (Nacional, Estaduais e Municipais onde houver)	todos os brasileiros(as)	Executivo (Governo Federal, Estaduais e Municipais) e como executores)
não se aplica	Ouvidoria do MDSA - Telefone: 0800 707 2003	SIM. Existe a possibilidade do controle e participação social por meio dos CONSEAs (Nacional, Estaduais e Municipais onde houver)	todos os brasileiros(as)	Executivo (Governo Federal)
NÃO	Ouvidoria do MDSA - Telefone: 0800 707 2003	SIM. Existe a possibilidade do controle e participação social por meio dos CONSEAs (Nacional, Estaduais e Municipais onde houver)	A cada ação ou política pública corresponde um perfil de titular de direito	CAISAN- MDSA com a participação do CONSEA
NÃO. A Senarc não possui canal de acesso direto ao cidadão. O atendimento ao público é feita Ouvidoria do MDSA.	Ouvidoria do MDSA - Telefone: 0800 707 2003		todos os brasileiros(as) que utilizam o SUS	MDSA-SENARC
NÃO. A unidade de gestão nacional do PNAE não possui canal de acesso direto ao cidadão. O atendimento ao público em geral pode ser feito via Ouvidoria do FNDE pelo 0800-616161 de 2ª a 6ª das 8 as 20 horas.	Central de Atendimento ao Cidadão (ligação gratuita) 0800-616161 de segunda a sexta-feira, das 8h às 20h.	SIM. Existe a possibilidade do controle e participação social por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (Estaduais e Municipais)	Alunos matriculados nas escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos).	MEC- FNDE - PNAE
	Ouvidoria do MDSA - Telefone: 0800 707 2003		Famílias acampadas que aguardam acesso ao Plano Nacional de Reforma Agrária; Povos indígenas; Comunidades remanescentes de quilombos; Comunidades de terreiros; Famílias atingidas pela construção de barragens; Famílias de pescadores artesanais; População de municípios que estejam em situação de emergência e/ou calamidade pública reconhecida pela Secretaria Nacional de Defesa Civil - Ministério da Integração Nacional.	MDSA- SESAN e diversos parceiros (órgãos) do Governo Federal que selecionam e indicam ao MDS as famílias titulares da ação



MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
SOCIAL

