



**BRASIL**

**RELATÓRIO-PAIS**

**AVANÇOS E DESAFIOS  
NA IMPLEMENTAÇÃO  
DO DIREITO HUMANO  
À ALIMENTAÇÃO  
ADEQUADA**

iniciativa  
AMÉRICA LATINA E CARIBE  
**SEM FOME**

**CERESAN**



ABRANDH

**CONSEA**

Conselho Nacional de  
Segurança Alimentar e  
Nutricional



# **AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL**

## **Coordenação**

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)  
Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN)

## **Texto final**

Renato Carvalheira do Nascimento

## **Texto e Revisão**

Carmem Priscila Bocchi, Elisabetta Recine, Marília Leão, Nathalie Beghin,  
Renato Maluf, Thaís Franceschini Valéria Burity e Vera Scholz.

## **Apoio Técnico**

Escritório Regional para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas  
para Agricultura e Alimentação (FAO – RLC)  
Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome (ALCSF)  
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

## **Financiamento**

Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha, Agência Espanhola de Cooperação  
Internacional para o Desenvolvimento (AECID)

## ADVERTÊNCIA

Este documento reflete exclusivamente as opiniões e idéias de seus autores e das organizações responsáveis, não representando em nenhum caso a postura oficial da FAO em relação aos temas contidos em seu interior.

No entanto, como a organização que coordenou este relatório contou com o apoio financeiro da FAO-RLC, por meio do projeto de apoio à Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome – ALCSF (projeto GCP/RLA/160/SPA), os direitos deste relatório pertencem à FAO, à ABRANDH e à CERESAN. Autoriza-se a reprodução e difusão do conteúdo deste relatório para fins educativos ou outros fins não comerciais sem prévia autorização escrita dos titulares dos direitos de autor, sempre que se especifique claramente a fonte. Proíbe-se a reprodução do conteúdo deste produto informativo para a revenda ou outros fins comerciais sem prévia autorização escrita dos titulares dos direitos de autor.

As denominações empregadas neste produto informativo e a forma em que aparecem apresentados os dados que contem não implica, da parte da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, em juízo algum sobre a condição jurídica ou nível de desenvolvimento de países, territórios, cidades ou zonas, ou de suas autoridades, nem respeito da delimitação de suas fronteiras ou limites.

### **ALCSF**

Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome  
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago de Chile  
Tel.: (56 2) 337 2175 / Fax: (56 2) 337 2101  
[www.rlc.fao.org/iniciativa](http://www.rlc.fao.org/iniciativa)

### **ABRANDH**

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos  
SHCN QD 215 BLOCO D SALA 115  
Brasília - DF – Brasil. CEP: 70.874-540  
Tel.: (55 61) 3340-7032  
[www.abrandh.org.br](http://www.abrandh.org.br)

### **CERESAN**

Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional  
CPDA/UFRRJ  
Av. Presidente Vargas, 417/ 8º  
Rio de Janeiro - RJ – Brasil. CEP: 20.071-003  
Tel.: (21) 2224-8577, ramais: 215 e 221(Fax)  
[www.ufrrj.br/cpda/ceresan](http://www.ufrrj.br/cpda/ceresan)

# SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUÇÃO .....   | 9  |
| 1. INFORMAÇÃO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO DA FOME,<br>POBREZA E OUTRAS CARÊNCIAS NUTRICIONAIS ..... | 11 |
| 1.1. Pobreza .....   | 13 |
| 1.2. Fome e Outras Carências Nutricionais .....  | 16 |
| 2. PROGRESSO DOS DESC .....  | 23 |
| 2.1. Direito à Educação .....  | 24 |
| 2.2. Direito à Saúde .....   | 26 |
| 2.3. Direito à Água .....  | 28 |
| 2.4. Direito ao Registro Civil .....   | 29 |
| 3. CONCEITO E MARCO LEGAL INTERNACIONAL DO DHAA .....  | 31 |
| 3.1. Conceito e Princípios .....   | 31 |
| 3.2. Marco Legal Internacional .....   | 33 |
| 4. INSTITUCIONALIDADE E MARCO LEGAL NACIONAL DO DHAA .....                                     | 39 |
| 4.1. Antecedentes .....  | 39 |
| 4.2. O Enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional .....                                      | 41 |
| 4.3. O Fome Zero .....   | 44 |
| 4.4. Marco Legal Nacional .....  | 46 |
| 4.5. Marco Legal e Institucionalidade nos Estados e no Distrito Federal .....                  | 48 |
| 4.6. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .....                               | 50 |
| 5. MECANISMOS PARA A GARANTIA DO DHAA .....  | 53 |
| 5.1. Ações e Programas .....   | 53 |
| 5.2. Comunicação e Informação .....  | 59 |
| 5.3. Formação e Capacitação .....  | 60 |
| 5.4. Exigibilidade .....   | 61 |
| 6. INSTITUCIONALIDADE PARA O MONITORAMENTO DO DHAA EM NÍVEL NACIONAL .....                     | 65 |
| 6.1. Instâncias Públicas de Defesa e Exigibilidade .....                                       | 65 |
| 6.2. Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos .....                               | 66 |
| 6.3. Iniciativas da Sociedade Civil .....  | 69 |
| 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....  | 73 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 79 |
| ANEXOS .....   | 83 |



## LISTA DE SIGLAS

|                |  |
|----------------|--|
| <b>ABRANDH</b> | Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos                     |
| <b>AECID</b>   | Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento |
| <b>ALCSH</b>   | Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome                          |
| <b>CCPR</b>    | Human Rights Committee / Comitê de Direitos Humanos                  |
| <b>CDDPH</b>   | Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana                     |
| <b>CDHM</b>    | Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados      |
| <b>CERESAN</b> | Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional            |
| <b>CONAB</b>   | Companhia Nacional de Abastecimento                                  |
| <b>CONSEA</b>  | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional               |
| <b>DHAA</b>    | Direito Humano à Alimentação Adequada                                |
| <b>DHESC</b>   | Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais                     |
| <b>ENDEF</b>   | Estudo Nacional de Despesas Familiares                               |
| <b>FASE</b>    | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional            |
| <b>FAO</b>     | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação         |
| <b>FBSSAN</b>  | Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional    |
| <b>FIAN</b>    | Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar                |
| <b>FNDE</b>    | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                        |
| <b>IBASE</b>   | Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas                |
| <b>IBGE</b>    | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                      |
| <b>INAN</b>    | Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição                         |
| <b>IPEA</b>    | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                             |
| <b>LOSAN</b>   | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional                    |
| <b>MAPA</b>    | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento                  |
| <b>MDA</b>     | Ministério do Desenvolvimento Agrário                                |
| <b>MDS</b>     | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome                |
| <b>MEC</b>     | Ministério da Educação   |
| <b>MJ</b>      | Ministério da Justiça  |
| <b>MMA</b>     | Ministério do Meio Ambiente  |
| <b>MPA</b>     | Ministério da Pesca e Aquicultura                                    |
| <b>MPS</b>     | Ministério da Previdência Social                                     |
| <b>MS</b>      | Ministério da Saúde  |
| <b>MTE</b>     | Ministério do Trabalho e Emprego                                     |
| <b>OEA</b>     | Organização dos Estados Americanos                                   |

|               |  |
|---------------|--|
| <b>OHCHR</b>  | Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos |
| <b>OIT</b>    | Organização Internacional do Trabalho                                      |
| <b>OMS</b>    | Organização Mundial de Saúde   |
| <b>ONU</b>    | Organização das Nações Unidas  |
| <b>OSCIP</b>  | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público                        |
| <b>OPAS</b>   | Organização Pan-Americana de Saúde   |
| <b>ONG</b>    | Organismo Não Governamental  |
| <b>PAA</b>    | Programa de Aquisição de Alimentos   |
| <b>PAT</b>    | Programa de Alimentação do Trabalhador                                     |
| <b>PNAD</b>   | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio                                 |
| <b>PIB</b>    | Produto Interno Bruto  |
| <b>PIDESC</b> | Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais            |
| <b>PMA</b>    | Programa Mundial de Alimento   |
| <b>PNAD</b>   | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios                                |
| <b>PNAE</b>   | Programa Nacional de Alimentação Escolar                                   |
| <b>PNSAN</b>  | Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional                     |
| <b>PNSN</b>   | Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição                                      |
| <b>PNUD</b>   | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                          |
| <b>PSF</b>    | Programa Saúde da Família  |
| <b>SAN</b>    | Segurança Alimentar e Nutricional  |
| <b>SEDH</b>   | Secretaria Especial dos Direitos Humanos                                   |
| <b>SISAN</b>  | Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional                      |
| <b>SISVAN</b> | Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional                              |
| <b>UNICEF</b> | Fundo das Nações Unidas para a Infância                                    |
| <b>UNHRC</b>  | Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas                            |



## INTRODUÇÃO

Este relatório é parte das atividades previstas no Projeto (GCP/RLA/160/SPA) de Apoio à Iniciativa América Latina e Caribe sem Hambre (ALCSH), financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) do Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação da Espanha. Proposta em 2005 pelo Presidente do Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, e o ex-Presidente da Guatemala, Óscar Berger, a Iniciativa ALCSH foi definida em 2006 como uma das prioridades de ação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) na Região. A iniciativa pertence, assim, a todos os países da Região e, por solicitação, é apoiada e coordenada pelo Escritório Regional América Latina e Caribe – FAO-RLC, localizada em Santiago do Chile.

O relatório foi realizado conjuntamente pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e pelo Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN) por meio de acordo entre a FAO-RLC e as organizações brasileiras.

A ABRANDH é uma OSCIP<sup>1</sup> constituída em junho de 2002, como resultado da consolidação do Grupo de Trabalho Brasileiro sobre Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que lutou pela inclusão desse direito como um dos eixos políticos da Cúpula Mundial da Alimentação (Roma, 1996). A ABRANDH tem como missão promover a realização e a exigibilidade do DHAA no Brasil e apoiar o processo de realização desse direito humano fundamental em outras regiões da América Latina e do mundo.

Já o CERESAN é um núcleo de estudos, pesquisa e capacitação voltado para congregar pesquisadores, técnicos, estudantes e outros profissionais interessados nas questões relacionadas com segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo. Foi criado em janeiro de 2003, está sediado no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), em parceria com o Departamento de Nutrição Social da Universidade Federal Fluminense e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).

O relatório visa dar conta, da situação atual da segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil e apresentar uma análise dos limites e possibilidades para a realização do DHAA, enfocando a institucionalidade construída no País. É essencial para o País conhecer e discutir a inserção do DHAA nas ações do Estado por meio das políticas públicas de SAN, envolvendo as três esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como ações da sociedade civil.

Além disso, o relatório tem o papel de prestar informações do contexto internacional para os brasileiros e, por outro lado, de apresentar o contexto nacional para os estrangeiros. Isso permite uma maior articulação entre esses dois contextos.

Parte-se do pressuposto que a plena realização do DHAA permite o alcance, de forma digna, do estado de segurança alimentar e nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais, como o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, base da soberania alimentar (ver capítulo

---

<sup>1</sup> São assim qualificadas as pessoas jurídicas, de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os objetivos sociais e as normas estatutárias atendam aos requisitos da Lei Nº 9.790 de 1999. São organizações não governamentais reconhecidas pelo Estado para prestarem serviços com a finalidade, entre outras (saúde, meio ambiente etc.), de promoção da segurança alimentar e nutricional.

3). Assim, os conceitos de segurança alimentar e nutricional, soberania alimentar e DHAA se relacionam e se complementam. Não há soberania e segurança alimentar e nutricional sem o DHAA, daí a necessidade de discutir esse direito com base nos outros conceitos e suas inserções no contexto brasileiro.

Para tanto, o relatório técnico foi dividido em sete capítulos. O primeiro retrata brevemente a situação da pobreza e da fome no País, apontando para as desigualdades existentes. O segundo traça um rápido panorama sobre o progresso dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) no País, particularmente no que se refere à saúde, educação, água e registro civil. Em seguida trabalha-se o marco legal, as cúpulas mundiais, as conferências e as declarações internacionais sobre o DHAA, trazendo logo no início o conceito sobre esse direito que será a referência para o relatório nos demais capítulos que se seguem. No quarto capítulo será abordada a evolução histórica da institucionalidade do DHAA no Brasil, com o marco legal atual desse direito. Inclui-se também a situação dos Estados e do Distrito Federal nesse contexto legal e institucional. O quinto capítulo confere especial atenção às ações e programas governamentais para realizar o DHAA no País, trazendo informações sobre as principais políticas públicas de SAN, bem como os processos de comunicação e informação, capacitação e as atuais campanhas sobre o DHAA. O sexto capítulo apresenta a institucionalidade para o monitoramento do DHAA no Brasil, com as instâncias públicas de defesa e exigibilidade do DHAA, conselhos de políticas públicas e de direitos humanos e as ações da sociedade civil. Por fim, são apresentados os principais avanços e desafios da implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil, com recomendações práticas nos aspectos legais, institucionais e operativos deste direito humano.

O relatório ainda conta com uma bibliografia e os anexos das principais instituições da sociedade civil que advogam pelo Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA e a principal lei nacional que determina esse direito.

## 1. INFORMAÇÃO GERAL SOBRE A SITUAÇÃO DA FOME, POBREZA E OUTRAS CARÊNCIAS NUTRICIONAIS

Existe no Brasil um conjunto expressivo de informações sobre pobreza, pobreza extrema, insegurança alimentar e estado nutricional da população brasileira. O tema ganhou visibilidade pública não só na sociedade civil, como também no Governo Federal, Estaduais e Municipais. Nunca se escreveu, pesquisou e filmou tanto nestes últimos anos sobre as questões que envolvem a segurança alimentar e nutricional no País<sup>2</sup>.

Nesse sentido, a discussão sobre DHAA conta atualmente com um ambiente favorável de divulgação no Brasil. Esse ambiente favorável se deve, entre outros fatores, à consolidação da democracia nas últimas duas décadas às iniciativas relacionadas aos direitos humanos em geral e à cidadania. Deve-se levar em conta também o compromisso assumido pelo Governo Luiz Inácio “Lula” da Silva desde o início do primeiro mandato com o combate à fome e a promoção da segurança alimentar e nutricional. Um compromisso manifestado em discurso de posse em 01 de janeiro de 2003: “... se ao final do meu mandato todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida”.

### SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISVAN)

As primeiras propostas para implantação de um sistema nacional de vigilância alimentar e nutricional foram formuladas ao final dos anos 70 pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão então vinculado ao Ministério da Saúde. À época diversas experiências similares vinham sendo implementadas em países da América Latina e Caribe, como Chile, Argentina, Equador, Cuba, Costa Rica, entre outros. Mas somente após a promulgação da Lei 8.080 de 1990 e com a publicação da Portaria 1.156 no mesmo ano foram feitas iniciativas concretas para a implantação de um sistema em âmbito nacional. Mesmo assim tais tentativas não lograram êxito e apenas algumas experiências localizadas foram adiante. Desde 2003, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo novas ferramentas de informática para o SISVAN que possibilitaram aos municípios coletar dados. Atualmente constitui-se em relevante estratégia do Sistema Único de Saúde para o diagnóstico precoce dos distúrbios nutricionais e para a descrição da situação alimentar e nutricional da população brasileira (Mais informação disponível online: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php>).

### SISTEMA DE VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISVAN INDÍGENA)

A Portaria Ministério da Saúde/Fundação Nacional de Saúde 984 de julho de 2006 instituiu o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (SISVAN-Indígena). Tem como objetivo realizar o diagnóstico e acompanhar o estado nutricional da população indígena principalmente por meio de visitas domiciliares, priorizando crianças menores de cinco anos e gestantes.

<sup>2</sup> Existem inúmeras publicações, inclusive da academia, principalmente Ciências Sociais e Nutrição (BARBOSA, 2007).

No entanto, ainda não existem informações periódicas e regulares sobre o estado nutricional em escala nacional de populações específicas, historicamente marginalizadas, como povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. Mas é notável o esforço e o avanço do País em preencher essa lacuna, com um investimento claro do Governo Brasileiro tanto em pesquisas pontuais (as Chamadas Nutricionais realizadas pelo Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) como em sistemas de monitoramento (o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional INDÍGENA, ambos do Ministério da Saúde).

Apesar de o Brasil ser um país rico e um grande produtor e exportador de alimentos a plena realização do DHAA encontra grandes dificuldades para ser realizado em uma sociedade extremamente desigual e excludente como a brasileira. Assim a presença de insegurança alimentar e nutricional, no País mais rico da América Latina, significa uma violação ao direito mais básico de todo ser humano, o de se alimentar de forma adequada para poder ter uma vida digna.

Para se ter uma idéia, o PIB a preços de mercado acumulado no ano de 2008 chegou a R\$ 2,9 trilhões, cerca de US\$ 1,7 trilhões<sup>3</sup>, para uma população residente no País de 189,6 milhões e que atualmente chega a 191,4 milhões de habitantes.

Essa riqueza, porém, é concentrada, não só há concentração de renda, como concentração do principal recurso para a produção de alimentos, a terra. Conseqüentemente o acesso ao alimento é extremamente desigual. A desigualdade socioeconômica é característica nacional. Uma desigualdade não só entre classes econômicas, mas também entre regiões; entre homem e mulher; entre os que têm acesso à educação e à saúde de qualidade e os que não; entre negros, índios e brancos; por fim, como diria Josué de Castro, entre os que comem e os que não comem. O que atualizando corresponderia a entre os que comem de forma adequada e os que não têm condições para realizar plenamente esse direito humano básico.

Um indicador que expressa a desigualdade é o Índice de Gini, que mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita<sup>4</sup>. Nota-se uma redução da desigualdade no País, porém com diferenças entre urbano e rural acentuadas, indicando maior desigualdade no meio urbano. A queda no índice entre 1996 (0,600) e 2007 (0,534) foi expressiva, de 11%.

Além da desigualdade no meio urbano (0,530) ser maior que no rural (0,478) as Regiões do País também apresentam diferenças entre si. O Nordeste que era tradicionalmente a Região com maior desigualdade foi ultrapassado pela Região Centro-Oeste em 2007. No Nordeste o índice é de 0,54, enquanto o Centro-Oeste, de 0,564. No Sudeste chega a 0,51, no Norte 0,507 e no Sul a Região menos desigual com 0,505.

A despeito dessa importante redução, a desigualdade no País permanece extremamente elevada. Mesmo com o ritmo acelerado com que vem caindo, segundo o IPEA, serão necessários mais 20 anos para que o País atinja uma igualdade similar à média dos países com mesmo grau de desenvolvimento (IPEA, 2007).

---

<sup>3</sup> US\$ 1,00 = R\$ 1,70

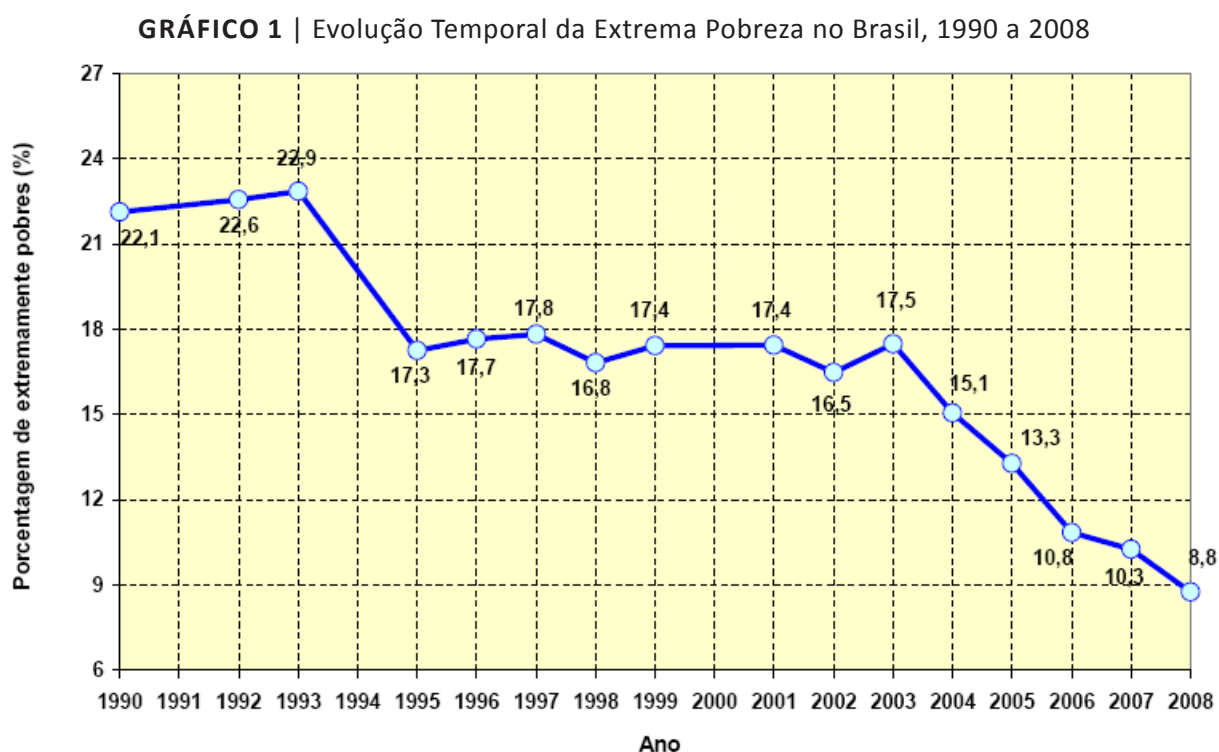
<sup>4</sup> Quando o valor do Índice é igual a 0, a igualdade é absoluta; ao contrário, quando o valor é equivalente a 1, a desigualdade é absoluta. Índice de Gini é calculado utilizando todas as rendas para quem teve rendimento maior que 0.

## 1.1. Pobreza

É importante destacar que o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) refere-se aos direitos econômicos, relacionados à conjuntura econômica e, conseqüentemente, da desigualdade de renda e oportunidades. Sendo assim, a erradicação da pobreza se apresenta como meta principal para a solução das diversas violações dos direitos humanos. Conforme a Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986: “os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviço de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição de renda”. Nesses termos a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento eleva-o à condição de direito humano (FIAN, 2006), como já observava Josué de Castro: “... só há um tipo de verdadeiro desenvolvimento: o desenvolvimento do homem” (Geografia da Fome, 1ª. Edição 1946).

A análise da situação da pobreza, apresentada a seguir, está restrita ao dimensionamento dos rendimentos à disposição da população brasileira e divide-se em dois patamares. Um refere-se à indigência (ou extrema pobreza), definida como a condição da população que sobrevive com menos de  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo domiciliar mensal per capita. Outro concerne à pobreza conceituada como a situação daquela que vive com rendimentos entre  $\frac{1}{4}$  e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

Até o final do século XX, o Brasil se caracterizou como um País com elevada desigualdade de renda, sem nenhuma tendência à queda. Desigualdade essa que não impediu que a pobreza fosse reduzida de forma significativa a partir de 1993 (Gráfico 1), principalmente por causa das políticas sociais contra a fome.

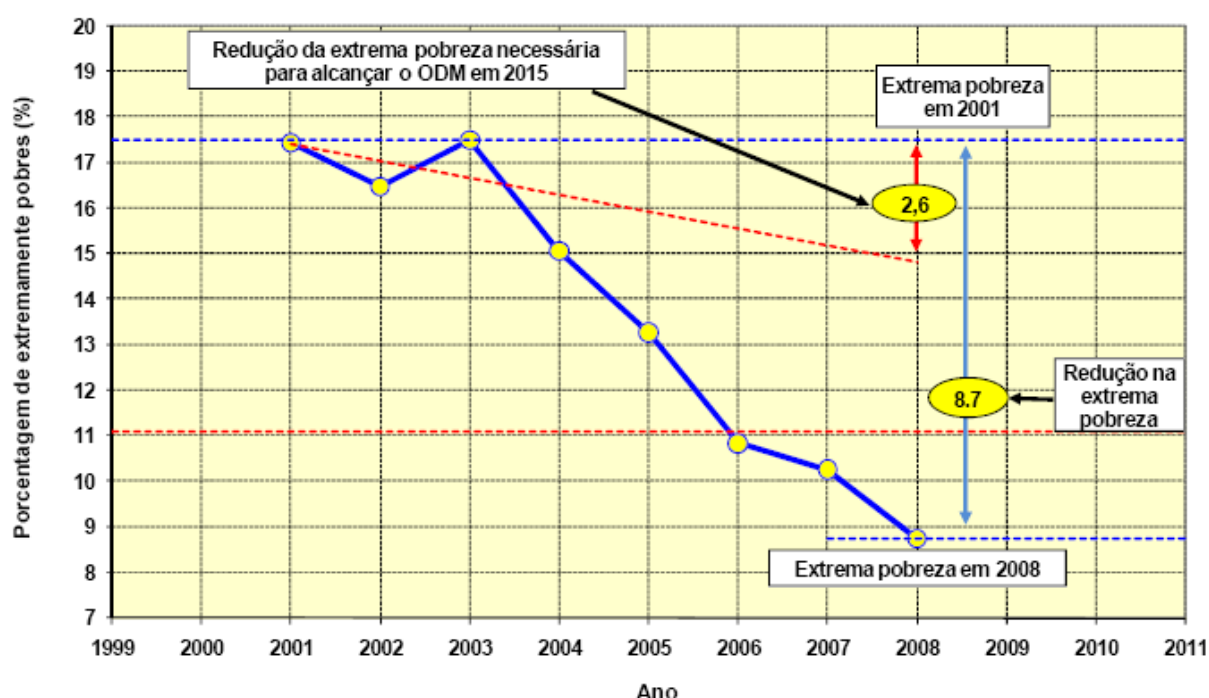


Fonte: Barros, 2009

Desde o início do novo milênio, no entanto, o cenário se alterou. Apesar de flutuações na taxa de crescimento do País, o grau de desigualdade de renda declinou de forma acelerada e sistemática. Desde 2003, a pobreza também vem sendo reduzida significativamente. Dessa vez, entretanto, a redução na desigualdade e a expansão do acesso da população a uma ampla variedade de oportunidades (acesso à educação, saneamento, etc..) são responsáveis por ao menos metade da queda na pobreza entendida como insuficiência de renda (IPEA, 2009a).

Em decorrência do crescimento na renda per capita dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza e, em particular, a extrema pobreza entre 2003 e 2008, de forma que a extrema pobreza fosse reduzida à metade de seu valor de 2003, portanto, em cinco anos o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio foi alcançado antes da meta estabelecida para 2015 (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2 | Evolução da Extrema Pobreza no Brasil, 2001 a 2008**



Fonte: Barros, 2009

Apesar da redução da pobreza, o nível de desigualdade brasileiro continua muito elevado. Enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. Embora a situação há uma década fosse certamente pior, ainda hoje, a renda apropriada pelo 1% mais rico (que vive em uma família com renda per capita acima de R\$ 4.400 por mês ou US\$ 2.588) é igual à renda dos 45% mais pobres. Em função dessa elevada desigualdade, a pobreza e, em particular, a extrema pobreza ainda estão muito acima do que se poderia esperar de um país com a nossa renda per capita. Se 1/3 da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias brasileiras a satisfação de todas as suas necessidades mais básicas. Contudo, quase 50 milhões de pessoas ainda vivem em famílias com renda abaixo desse nível (R\$ 190/mês ou US\$ 112/mês). A insuficiência de renda dos mais pobres, ou o volume de recursos necessários para que todas as famílias pobres superem a linha de pobreza, representa apenas 3% da renda nacional ou menos de 5% da renda dos 25% mais ricos (IPEA, 2009a).

Além disso, ainda há desigualdades regionais e entre o meio urbano e rural. Quando se compara a pobreza e a extrema pobreza nas cidades e no meio rural, percebe-se uma grande diferença. Quando se analisa a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios entre os anos de 1995 e 2006 percebe-se que a pobreza rural continua alta, mas registrou uma queda de 15% maior que a urbana, que foi de 5% no período. Contudo, a taxa de incidência da pobreza rural de 43% em 2006 ainda se mantém 2,5 vezes maior que a urbana. No Nordeste a redução foi de apenas 12%, enquanto no resto do País ficou entre 16 e 22 pontos percentuais. Em 2006, dois terços da população rural pobre viviam nesta região. A pobreza rural, portanto, se converteu em um problema cada vez mais concentrado na Região Nordeste do Brasil (HELFAND e DEL GROSSI, 2009).

Apesar de proporcionalmente a pobreza ser maior no campo, em números absolutos os pobres encontram-se em sua maioria nas cidades. Depois de ter aumentado entre agosto de 2002 e abril de 2003, a taxa de pobreza do Brasil metropolitano (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador) apresenta tendência de queda importante. De março de 2002 (42,5%) ao mês de junho de 2009 (31,1%) a taxa de pobreza caiu 26,8%. Em termos absolutos, nota-se a saída da condição de pobreza de 4 milhões de brasileiros, de 18,5 milhões de pessoas em março de 2002 para 14,5 milhões em junho de 2009 (IPEA, 2009b).

Portanto, apesar da crise do aumento dos preços dos alimentos e posteriormente a financeira, o Brasil continuou a diminuir a pobreza. Ao contrário do que se verificou em períodos anteriores de crise (1982/83, 1989/90 e 1998/99), houve uma redução da pobreza no Brasil. De outubro de 2008 a junho de 2009, em plena crise, a taxa de pobreza no Brasil caiu 2,8% ou cerca de 503 mil pessoas saíram da miséria (idem).

#### **PESQUISA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (2008)**

A população em situação de rua não é incluída nos censos demográficos brasileiros fundamentalmente porque a coleta de dados dos censos é de base domiciliar. O levantamento abrangeu um conjunto de 71 cidades brasileiras, sendo 23 capitais (não incluídas São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre por terem feito outras pesquisas com outras metodologias). Foi identificado um contingente de 31.922 adultos (18 anos completos ou mais) em situação de rua. Essa população é predominantemente masculina (82%); mais da metade (53%) entre 25 e 44 anos; 39,1% delas pardas (proporção semelhante à população brasileira com 38,4%), 29,5% brancos (53,7% na população em geral) e 27,9% negros (apenas 6,2% na população em geral). Os níveis de renda são baixos, a maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20 (US\$ 12) e R\$ 80 (US\$ 47) semanais. A imensa maioria (95%) não estuda atualmente e 17,1% não sabem escrever, apenas 8,3% assinam o próprio nome. São trabalhadores: 70,9% exercem alguma atividade remunerada, geralmente no mercado informal, e apenas 15,7% das pessoas pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Por fim, a maioria (79,6%) consegue fazer ao menos uma refeição por dia, sendo que 27,4% compram comida com seu próprio dinheiro. 19% não conseguem se alimentar todos os dias (ao menos uma refeição por dia) e 29,7% deles afirmaram ter algum problema de saúde. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ano 2008.



Em relação aos diferenciais de cor/raça, os rendimentos per capita são sistematicamente inferiores para a população negra e parda. Tomando-se as informações para 2007, constata-se que 20% da população branca situava-se abaixo da linha de pobreza, enquanto mais do dobro, ou 41,7%, da população negra encontrava-se na mesma situação de vulnerabilidade. No caso de indigência, a situação é tão ou mais grave: enquanto 6,6% dos brancos recebem menos de ¼ de salário mínimo per capita por mês, esse percentual salta para 16,9% da população negra, quase três vezes mais. Isso significa 20 milhões a mais de negros pobres do que brancos e 9,5 milhões de indigentes negros a mais do que brancos (IPEA, SM e UNIFEM, 2008).

Ainda que a incidência de pobreza e indigência seja significativamente superior para as populações de negros e pardos é importante destacar que a redução foi bastante mais significativa para negros do que para brancos. De fato, entre 1996 e 2007, a proporção de brancos pobres passou de 29,6% para 19,7%, ou seja, uma redução de quase 10 pontos percentuais. Já no caso da população negra e parda essa redução foi ainda mais intensa, alcançando 16%. Ou seja, deixaram de ser pobres 6,5 milhões de brasileiros, majoritariamente negros (idem).

## 1.2. Fome e Outras Carências Nutricionais

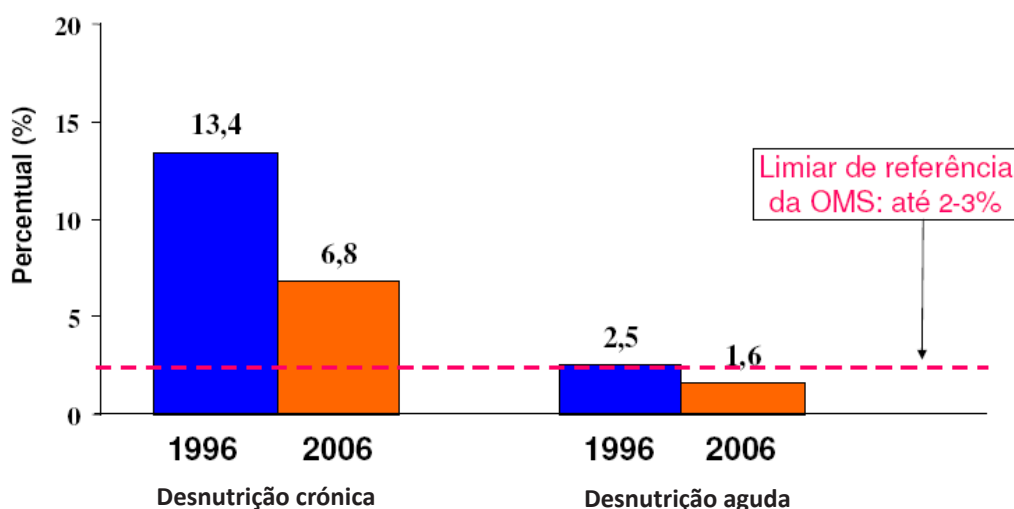
A fome que subsiste no Brasil é, essencialmente, ocasionada por falta de acesso e não por falta de disponibilidade de alimentos (IPEA, 2002). O País produz mais do que o necessário para atender às necessidades alimentares de sua população e ainda sobra para alimentar outras tantas. Dados da FAO (SOFI, 2008) revelam que há uma disponibilidade de 3.090 quilocalorias por pessoa e por dia, bastante acima, desta forma, do mínimo recomendado pela OMS de 1.900 kcal/pessoa/dia.

Um importante indicador para a fome é a mortalidade infantil (número de óbitos de crianças com menos de 1 ano de idade por 1000 nascidos vivos) que ainda atinge uma significativa porcentagem das crianças brasileiras, mesmo que tenha caído de 37,9 mil, em 1995, para 25,8, em 2005 (redução de um 32%). Na Região do Nordeste, no ano de 2005, a taxa foi superior à média nacional verificada dez anos antes (1995), visto que era de 38,2%. Ao contrário, a Região Sul apresentou a menor taxa, com um 17,2% (IPEA, RADAR, 2006).

Outro indicador fundamental para a fome diz respeito à desnutrição infantil, entendida como desnutrição crônica (déficit de altura para idade) e desnutrição aguda (déficit de peso para altura) em crianças menores de 5 anos). Entre 1996 e 2006, segundo dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher 2006 (PNDS), houve uma queda muito substantiva em relação à desnutrição crônica, de 13,4% para 6,8% e uma redução menor da desnutrição aguda (Gráfico 3). Assim, é possível vislumbrar, pela primeira vez, a possibilidade de nos próximos 10 a 15 anos, mantidas as políticas econômicas e sociais atuais, o Brasil virtualmente controlar ou eliminar a desnutrição infantil (MONTEIRO e CONDE, 2009).



**GRÁFICO 3 | Evolução (%) da desnutrição infantil no Brasil (1996 – 2006)**

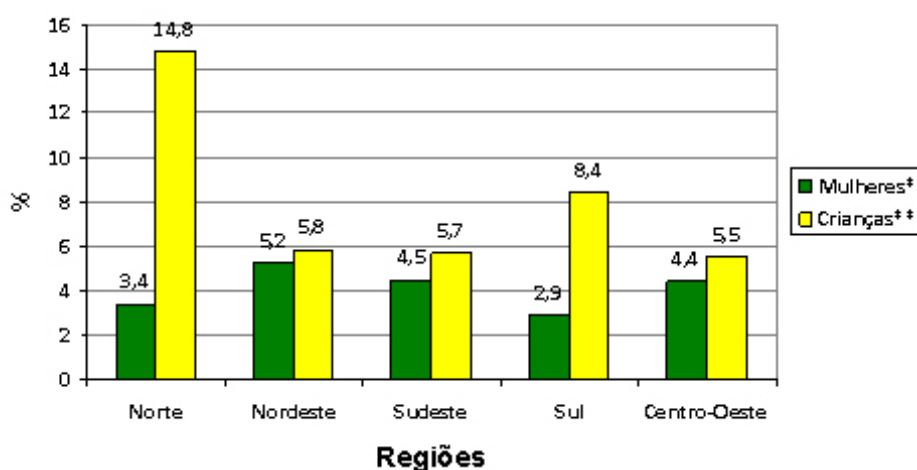


Fuente: Monteiro, 2008

Da mesma forma que houve uma redução na taxa de prevalência da desnutrição infantil também se observa uma tendência de queda de exposição dos adultos à desnutrição: 9,5% estavam expostos em 1974/5 (Estudo Nacional de Despesas Familiares, ENDEF) e em 2002/3 (Pesquisa de Orçamentos Familiares, POF) essa taxa caiu para 4%. Desagregados por sexo na POF 2002/3, essas taxas são de 2,8% e 5,2% entre homens e mulheres, respectivamente.

Os últimos dados oficiais sobre o estado nutricional devido a um déficit na ingestão de alimentos em mulheres e crianças são entregues pela Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher 2006 (MS, 2009). No gráfico 4 é apresentada uma desagregação por região. No entanto, não é possível relacionar diretamente o déficit de peso das mulheres com a desnutrição crônica infantil, pois são muitas as variáveis que influenciam esses estados nutricionais (número de filhos por mulher, lugar de residência, faixa etária, entre outros).

**GRÁFICO 4 | Desagregação regional da desnutrição crônica infantil e da prevalência do baixo peso em mulheres**



\* Prevalência do déficit de peso baseado no índice de Massa Corporal de mulheres entre 15 e 49 anos.

\*\* Déficit de altura para idade em crianças de 0 a 59 meses (desnutrição crônica).

Fonte: Baseado na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (MS, 2009).

Os dados indicam, portanto, declínio marcante na prevalência da desnutrição em crianças menores de cinco anos e em mulheres, mas por outro lado ainda existem bolsões onde o problema atinge níveis comparáveis a de países africanos. Os altos índices encontram-se entre as populações rurais do Norte e Nordeste, indígenas e quilombolas.

#### **CHAMADA NUTRICIONAL DO SEMI-ÁRIDO**

Uma coleta recente de dados sobre desnutrição infantil foi feita pela Chamada Nutricional 2005 realizada pelo MDS, restrita aos municípios da região do Semi-Árido do Nordeste brasileiro, a de maior incidência de pobreza proporcional no País. A análise desses dados constata que a prevalência de formas crônicas de desnutrição (déficit de altura) foi de 6,6%, enquanto que a de formas agudas (déficit de peso) ficou em 2,5%, pouco acima do limite aceitável de 2,3%. Contudo, essas prevalências variam bastante num universo em que cerca de 75% das famílias pertencem aos estratos mais baixos de renda, têm elevados índices de analfabetismo ou baixa escolaridade, 77,1% das mães declaram raça/cor não branca e 7,2% das famílias faziam menos de três refeições por dia. Assim, a desnutrição crônica era de 10% no estrato de renda mais baixo e 2,5 % no intermediário, de 14% para mães analfabetas e 3,2% para aquelas com 9 ou mais anos de escolaridade. A comparação com outras pesquisas sugere ter se acelerado a redução na prevalência da desnutrição infantil crônica na região do Semi-Árido, que havia se dado a taxas anuais de 3,06% (1975-1989) e 4,9% (1989-1996).

#### **CHAMADA NUTRICIONAL DA REGIÃO NORTE**

Realizado pelo Ministério da Saúde em 2007 na Região Norte (45% da extensão territorial do Brasil, mas com 12,9 milhões de habitantes que correspondem a apenas 7,6% da população brasileira segundo o Censo Demográfico de 2000). Em relação ao estado nutricional, verifica-se que 23,1% e 5,2% das crianças avaliadas apresentavam déficit de altura para idade e déficit de peso para idade, respectivamente. Observa-se que 12,8% das crianças avaliadas apresentavam o problema oposto, isto é, o excesso de peso para altura. Os valores de déficits observados na Região Norte são superiores aos identificados pela PNDS 2006 para a Região Norte, que apontavam para 14,8% e 3,4% das crianças com déficits de altura e de peso, respectivamente. Da mesma forma, a prevalência observada na Chamada para o excesso de peso para altura também supera os 5,2% encontrados na Região Norte segundo a PNDS 2006. Por fim, verifica-se que o sexo masculino é aquele que mais sofre com os desvios nutricionais. Observa-se também uma associação entre a escolaridade do chefe da família e a situação nutricional da criança, sendo que, quanto menor o número de anos de estudo, maiores os percentuais de déficits de altura para idade e de peso para idade. A cor/raça do responsável só apresenta diferenças significantes no indicador de excesso de peso para idade. Ser filho de pais que se auto-declaram negros ou indígenas significa maior risco para excesso de peso quando comparado às outras cores/raças.

#### **CHAMADA NUTRICIONAL QUILOMBOLA**

Os resultados demonstram que as comunidades quilombolas (mais de 840 espalhadas em 22 Estados) encontram-se em situação precária de vida, com péssimas condições de moradia e acesso a esgotamento sanitário e a água. Baixo também é o acesso à educação, evidenciado na pouca escolaridade dos pais. Do ponto de vista da nutrição dos menores de 5 anos, constituem em grupo com altos riscos de desnutrição, igualando-se às crianças do Nordeste urbano de uma década atrás (1996). 52% se declararam beneficiários do Bolsa Família. A prevalência de formas crônicas de desnutrição identificadas pelo registro de déficits de crescimento (baixa altura para a idade) foi de 11,6%. Déficit de peso para a altura, que identificam formas agudas de desnutrição, foram raros entre as crianças estudadas (2%).

#### **INQUÉRITO NACIONAL DE SAÚDE E NUTRIÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS**

Comparando-se os dados para não índios menores de cinco anos obtidos pela Pesquisa de Orçamento Familiar – POF 2002/3 com os dados de indígenas, observa-se que a prevalência de baixo peso para a idade esteve em média em 46% na população nacional e 14% em média entre os indígenas. Segundo a OMS, observando apenas essa informação, o perfil nutricional indígena é de média gravidade, pois para o índice, o valor máximo aceitável é de até 3%. Outro dado refere-se ao coeficiente de mortalidade infantil indígena, que é o dobro do coeficiente brasileiro, mas com uma forte tendência de queda, partindo de um coeficiente alto em 2000 de 74,6 óbitos por 1.000 nascidos vivos alcançando um coeficiente médio em 2006 de 48,6 óbitos.

Uma importante inovação nas estatísticas oficiais brasileiras se deu com a inclusão de uma pesquisa suplementar da PNAD-2004 que, pela primeira vez, considerou um indicador de segurança alimentar e nutricional em âmbito nacional (IBGE, 2006). Para tanto, foi utilizada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) cuja perspectiva é avaliar a capacidade de acesso das famílias às refeições habituais nos aspectos quantitativo e qualitativo, incluindo a percepção dos seus membros sobre a capacidade de assegurar esse acesso no futuro próximo. A pesquisa constatou que havia segurança alimentar em 65,2% dos domicílios particulares brasileiros (33,7 milhões de domicílios com 109,2 milhões de pessoas), enquanto que havia insegurança alimentar em 34,8% dos domicílios (18 milhões de domicílios com 72,2 milhões de pessoas) assim distribuídos: 16% com insegurança leve ou 8,3 milhões de pessoas; 12,3% com moderada ou 6,4 milhões e 6,5% com insegurança grave ou 3,4 milhões de pessoas (CERESAN, 2006) (Tabela 1).

**TABELA 1** | Situação de segurança alimentar existente no domicílio, Brasil (2004)

| Situação de Segurança Alimentar existente no domicílio | Domicílios particulares |                       |       | Moradores em domicílios particulares <sup>1</sup> |                       |       |
|--|-------------------------|-----------------------|-------|---|-----------------------|-------|
|  | Total                   | Situação do domicílio |       | Total   | Situação do domicílio |       |
|  |                         | Urbana                | Rural |   | Urbana                | Rural |
| Total <sup>2</sup>                                     | 100,0                   | 100,0                 | 100,0 | 100,0   | 100,0                 | 100,0 |
| Com Segurança Alimentar                                | 65,2                    | 66,7                  | 56,5  | 60,2  | 62,3                  | 50,1  |
| Com Insegurança Alimentar                              | 34,8                    | 33,2                  | 43,4  | 39,8  | 37,7                  | 49,9  |
| Leve   | 16,0                    | 15,8                  | 17,4  | 18,0  | 17,7                  | 19,2  |
| Moderada   | 12,3                    | 11,4                  | 17    | 14,1  | 13,0                  | 19,5  |
| Grave  | 6,5                     | 6,0                   | 9,0   | 7,7   | 7,0                   | 11,1  |

(1) Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

(2) Inclusive os domicílios sem declarações de situação de segurança alimentar.

**Fuente:** IIBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004..

A associação entre pobreza e graus mais intensos de insegurança alimentar fica evidente nessa pesquisa, no fato de a segurança alimentar estar presente em apenas 17,5% dos domicílios com rendimento mensal per capita de até ¼ de salário mínimo (pobreza extrema), enquanto que 61,2% são atingidos pela insegurança alimentar moderada ou grave. A prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave foi maior nos domicílios das áreas rurais (26,0%) do que nos das áreas urbanas (17,4%), assim como ela é bem maior nas regiões Nordeste e Norte em relação às demais: a insegurança alimentar grave nessas regiões é mais de três vezes superior que no Sul do País. A pesquisa revelou, também, que a prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave é maior nos domicílios em que residiam crianças e menores de 18 anos de idade, naqueles cuja pessoa de referência era do sexo feminino e nos habitados por população negra ou parda em relação aos de cor branca (CERESAN, 2006).

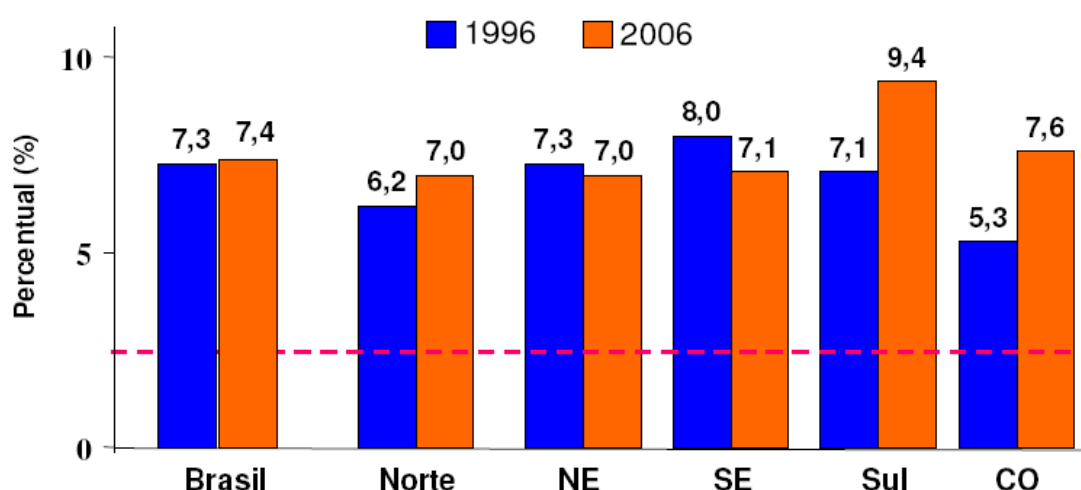
Em relação a outras carências nutricionais no Brasil, pode-se afirmar que as deficiências mais relevantes são anemia ferropriva, a hipovitaminose A e o bócio endêmico. A anemia ferropriva representa, em termos de magnitude, o principal problema carencial do País, aparentemente sem grandes diferenciações geográficas, afetando, em proporções semelhantes, todas as macrorregiões. A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS, 2006) revelou anemia ferropriva em 20,9% das crianças e em 29,4% das mulheres brasileiras. Já a hipovitaminose A ocorreu em 17,4% das crianças e 12,3% das mulheres que apresentavam níveis inadequados de vitamina A. Em crianças, as maiores prevalências foram encontradas no Nordeste (19,0%) e Sudeste (21,6%) do País. Sobre o bócio, causado pela falta de iodo na alimentação, no Brasil 95,7% dos domicílios têm iodo no sal consumido. Cerca de 4% dos domicílios no meio rural acusaram ausência de iodo (PNDS 2006).

Outra dimensão da insegurança alimentar e nutricional se manifesta na transição nutricional e epidemiológica por que passa o Brasil, como muitos outros países do mundo, em que há o aumento do sobrepeso e da obesidade e da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT). Esse processo vem ocorrendo desde a década de 1960, decorrente das modificações no padrão demográfico (urbanização e envelhecimento da população), no perfil de morbimortalidade (câncer, diabetes e doenças cardiovasculares chegaram a 48% do total das causas de morte no País em 2003) e no consumo alimentar e de gasto energético (aumento do consumo de alimentos de origem animal, gorduras, açúcares, alimentos industrializados e relativamente pouca quantidade de carboidratos complexos e fibras).

O excesso de peso teve uma nítida tendência de aumento no período compreendido entre meados da década de 1970 e 2002/3 entre os homens; entre as mulheres, houve tendência de redução entre 1989 e 2002/3, se considerado a média nacional. Entretanto entre mulheres de baixa renda e daquelas que viviam na região Nordeste houve aumentos sistemáticos da obesidade no período analisado. Em 2002/3, 40% da população adulta apresentavam excesso de peso (Índice de Massa Corporal igual ou superior a 25 kg/m<sup>2</sup>). Considerando a obesidade (Índice de Massa Corporal maior ou igual a 30 kg/m<sup>2</sup>), a prevalência na população adulta é de 11,1%, sendo de 8,9% entre homens e de 13,1% entre as mulheres. Obesos representam cerca de 20% do total de homens e de um terço do total de mulheres com excesso de peso. A obesidade pode ser considerada como a ocorrência sentinela que sugere a importância de prevalências futuras de outras doenças crônicas não transmissíveis, uma vez que além de configurar, por si só, uma doença, ela também é fator de risco para a ocorrência de outras (MS, 2006).

Entre as crianças o problema também existe e merece atenção. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) de 2006 situações de excesso de peso para altura foram encontradas em 7,4% das crianças brasileiras menores de cinco anos, indicando, neste caso, exposição da população ao risco de obesidade na infância. A prevalência do excesso de peso para altura não teve mudança nacional expressiva entre 1996 e 2006, mas nas regiões Centro-Oeste e principalmente Sul a situação não é confortável (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5** | Prevalência de Excesso de Peso para Altura em Crianças Menores de 5 anos, (Brasil e Regiões, 1996 e 2006)



**Fonte:** Baseado na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (MS, 2009)

Assim, o desafio de promover a dimensão nutricional da segurança alimentar e nutricional é tão importante e complexo como a promoção da dimensão alimentar. Ao mesmo tempo que se deve garantir e facilitar o acesso ao alimento é necessário garantir que as escolhas alimentares sejam o mais saudável possível de modo a promover a saúde e um ótimo estado nutricional. O padrão alimentar das populações é resultado de uma cadeia de causalidades que se inicia nas condições de produção e comercialização dos alimentos, estendendo-se aos parâmetros de transformação dos alimentos impostos pelas indústrias, e ao mercado que condiciona o consumo, entre outros fatores que não estimulam uma alimentação saudável.

## OUTRAS DOENÇAS RELACIONADAS A ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

**Beribéri:** a distribuição de Tiamina (vitamina B1) em caráter emergencial demonstra algum dado sobre o problema, foram 10.372.680 comprimidos (cloridrato de tiamina 300 mg) distribuídos com a finalidade de suplementar a alimentação da população em áreas de risco (principalmente população rural);

**Doença Celíaca:** está em elaboração a portaria que aprova as diretrizes para o diagnóstico da doença celíaca no SUS, atendendo à demanda dos movimentos dos portadores da doença.

**Fenilcetonúria:** em 2007, foi criado o grupo de trabalho que elaborou uma tabela de composição de alimentos com teores de proteína e fenilalanina, para utilização em dieta de Fenilcetonúricos, disponibilizada no site da Anvisa.

**Anemia Falciforme:** também não há dados nacionais a respeito, o Ministério da Saúde utiliza como ação de combate à doença a capacitação de gestores da saúde nos Estados e Municípios.



## 2. PROGRESSO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NO BRASIL

Com o advento da Constituição Federal em 1988 no Brasil incorporou-se uma série de direitos fazendo com que fosse chamada de Constituição Cidadã. Os direitos humanos estão na Constituição Federal como princípios fundamentais (artigos 1º a 4º), como garantias fundamentais (artigo 5º e incisos), como direitos sociais (6º) e como direitos políticos (art. 14 e incisos). No que interessa ao presente relatório, o art. 5º afirma que “São direitos sociais a educação, a saúde, 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”. Nota-se que até 2009 não havia a menção explícita à alimentação.

Em todo caso, a década de 1990 foi pródiga se comparado a outros períodos da história do País. Em 1992 o Brasil aderiu aos principais instrumentos de direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção Americana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1998 o Brasil reconhece a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos por meio do Decreto Legislativo nº 89, facultando à sociedade brasileira um importante instrumento de proteção dos Direitos Humanos.

Atualmente, o Brasil reconhece uma ampla gama de direitos econômicos, sociais e culturais em nível constitucional, e é um dos países pioneiros<sup>5</sup> na inclusão explícita do Direito à Alimentação em sua Constituição.

Em 3 de fevereiro de 2010, após uma espera de 7 anos, o Congresso Brasileiro aprova finalmente o Projeto de Emenda Constitucional N° 047/2003, por meio do qual é incorporado o Direito à Alimentação como um direito fundamental na Constituição Nacional. Este direito é incluído especificamente em seu Artigo 6, que já contemplava outros direitos sociais. É estabelecido o seguinte: “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”.

Os direitos econômicos, sociais e culturais ganharam no Brasil outra dimensão: a ambiental, daí que se costuma utilizar o termo Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA). São direitos entendidos como indivisíveis, isto é, não é possível realizar este grupo de direitos humanos sem poder alcançar o mais básico e fundamental de todos: o direito humano à alimentação adequada.

Para os objetivos do presente relatório são priorizados apenas alguns direitos considerados entre os DESCA: o direito à educação, à saúde, à água e ao registro civil.

### 2.1. Direito à Educação

O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) em 1990. No plano nacional o artigo 205 da Constituição afirma: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno

---

<sup>5</sup> Outros países que já o haviam incluído em sua Constituição são: a Nicarágua (2000), a Bolívia (2008) e o Equador (2008).

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. O fato de a Constituição citar a qualificação para o trabalho não significa ser este seu objetivo principal, como muitas vezes se tenta interpretar, pois o desenvolvimento de qualquer ser humano implica muitas outras dimensões, principalmente o preparo ao exercício pleno da cidadania.

O Brasil tem avançado nesse direito com o crescimento da escolarização principalmente pela ampliação do ensino público. A participação do ensino privado na Educação Básica é pequena em todas as etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Em 2008, foram registradas cerca de 53 milhões de matrículas na educação básica, 87% delas nas redes públicas de ensino.

Em relação ao analfabetismo o número de pessoas que não sabiam ler e escrever diminuiu (a taxa caiu de 14,7% em 1996 para 10,1% em 2007) e hoje quase todas as crianças entre 7 e 14 anos estão matriculadas na escola (mais de 97%).

**TABELA 2 | Taxa de Analfabetismo na população de 15 ou mais de idade.**  
Valores Desagregados, (2007).

| NÚMERO ABSOLUTO |  | VALORES DESAGREGADOS |       |               |      |
|-----------------|--|----------------------|-------|---------------|------|
| 14,1 milhões    |  | Nordeste             | 20%   | Sul           | 5,4% |
|                 |  | Rural                | 23,4% | Urbana        | 7,7% |
| NÚMERO RELATIVO |  | Negra/ parda         | 14,2% | Branca        | 6,2% |
| 10,1%           |  | 20% mais pobre       | 18,5% | 20% mais rica | 2%   |

**Fonte:** Plataforma DhESCA Brasil e Ação Educativa, 2009

Considerando-se o analfabetismo funcional (pessoas com menos de quatro anos de estudo), conceito mais adequado segundo a UNESCO para avaliar a questão, o número de pessoas nestas condições era de 23,5% em 2005. Entre 1995 e 2005, houve redução, mas as desigualdades regionais continuaram muito acentuadas: em 1995 a taxa do Sudeste era de 26,3%, enquanto do Nordeste era de 52,4%; em 2005, a taxa do Sudeste caiu para 17,5% e a do Nordeste para 36,3% (dez anos depois a situação no Nordeste ainda era pior do que a do Sudeste na época). A média de anos de estudo da população rural, em 2004, era de 4 anos de estudo, isto é, praticamente analfabetos funcionais. No caso dos negros, a situação também é parecida, visto que, em 2004, a média de anos de estudo deste grupo era de 5,9 anos. Neste mesmo ano, a média geral de anos de estudo do País era de 6,8 anos.

A escolaridade média (anos de estudo) da população de 15 anos ou mais de idade era de 7 anos de estudo, em 2005, significando pequeno aumento em relação a 2001, quando era de 6,4 anos. No Nordeste, passou de 4,9 anos, em 2001, para 5,6 anos em 2005. Entre a população rural era de 3,4 anos, em 2001, e passou para 4,2 anos, em 2005, sendo de 3,3 anos no Nordeste (abaixo da taxa nacional em 2001). Entre a população negra, a taxa, em 2001, era de 5,2 (dos brancos era 7,3),



tendo passado para 5,9 em 2004 (dos brancos neste ano era 7,7 anos). Em 2005, a taxa para as mulheres era de 7,1 e para os homens 6,8 anos, sendo que no Nordeste era, respectivamente de 6 e 5,3 anos. A escolaridade era maior entre os 20% mais ricos, cuja média era de 10 anos de estudo, e menor entre os pobres, dos 40% mais pobres era de 3,6 anos. Em termos regionais, a menor escolaridade dos mais ricos estava no Sul (9,7 anos) e dos mais pobres no Nordeste (3,1 anos).

A Constituição (art. 208, inciso VII) estabelece também os chamados Programas Suplementares ao Ensino: material didático-escolar (livro e uniforme, por exemplo), transporte e alimentação escolar (o elo com o Direito Humano à Alimentação Adequada) e assistência à saúde.

Duas leis se destacam em relação à educação: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei 9.394, de 1996), que detalha os direitos e organiza os aspectos gerais do ensino, e o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172, de 2001), que estabelece diretrizes e metas a serem alcançadas no prazo de dez anos. Há ainda o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069 de 1990) que estabelece uma série de direitos de proteção para essa faixa etária, que inclui alguns dispositivos sobre educação.

Os seguintes órgãos públicos são responsáveis por promover e defender o direito à educação e direitos relativos à criança e ao adolescente:

- **Conselhos Tutelares**, órgão colegiado, autônomo, permanente, de âmbito municipal, membros são escolhidos pela comunidade local, instituído pelo poder público para atuar em favor de crianças e adolescentes que necessitem de proteção em razão de violação a seus direitos, como criança ou adolescente sem matrícula ou fora da escola, sem frequência regular, sem aproveitamento adequado ou com indícios de maus-tratos;
- **Secretarias de Educação e Ministério da Educação**, responsáveis pelo planejamento e aplicação das políticas educacionais, e pela garantia da alimentação e transporte escolar dos estudantes de suas respectivas escolas; e
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**, ligado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável por elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que implica em abordar as questões da educação, apesar de não ser essa a sua competência.

Os desafios para a educação apontados pelo relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são, principalmente, melhorar a qualidade do ensino, universalizar a educação primária e garantir a conclusão do Ensino Fundamental (BRASIL, 2007), além de diminuir a taxa de analfabetismo.

## 2.2. Direito à Saúde

O Brasil tem um sistema de atenção à saúde amplo e complexo, o Sistema Único de Saúde (SUS), que completou 20 anos de existência em 2008. Foi construído a partir de movimentos de base e de lutas sociais significativas ao longo de décadas e incorporado à Constituição Federal de 1988, prevendo explicitamente a saúde como direito da cidadania e dever do Estado. O SUS conta com dinâmicas de monitoramento e de controle social, com Conselhos paritários (metade representação da sociedade civil e a outra metade dividida entre profissionais, gestores e prestadores), em todas as esferas administrativas, com participação da sociedade

civil. Mesmo com limites, é possível afirmar que a saúde é um dos direitos em que o processo de implementação de políticas públicas já está mais consolidado, servindo de exemplo e experiência para a promoção do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional no País.

Nesse Sistema existe o Conselho Nacional de Saúde que dedica atenção aos diversos aspectos da política de saúde. Suas posições têm caráter deliberativo e são emitidas através de Resoluções<sup>6</sup>. Também vem sendo realizadas Conferências Nacionais, sendo a última a 13ª em 2007 na capital brasileira, além da 1ª. Conferência Nacional de Saúde Ambiental realizada em 2009.

De acordo com a Constituição no art. 196, *“... a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. A rede regionalizada e hierarquizada do sistema é organizada pelas diretrizes da descentralização do serviço e da participação da comunidade (art. 198). Diretrizes que também fazem parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), como será detalhado adiante.

Os dados não deixam dúvidas sobre o avanço do direito à saúde nos últimos 20 anos: o SUS realiza anualmente, entre outros, mais de 12 milhões de internações, 1 bilhão de procedimentos de atenção primária, 150 milhões de consultas médicas, 300 milhões de exames, 14 mil transplantes de órgãos (o segundo colocado do mundo), além de atendimento universal às DST/AIDS e do efetivo sistema de vacinação (DATASUS, 2007).

Segundo o IBGE (IPEA, Radar, 2006), entre 1995 e 2005, as taxas brutas de natalidade<sup>7</sup> passaram de 21,9% para 20,4%, sendo que os maiores índices estavam no Norte (22,9%) e os menores no Sul (14,8%).

A taxa bruta de mortalidade no País, em 2005, era de 6,3%, sendo que os maiores taxas estavam no Nordeste (6,8%) e as menores no Norte (5%). Observe-se que são sete as principais causas de óbito no Brasil. Em 2004, 31,8% das mortes foram causadas por doenças do aparelho circulatório; 15,7% por neoplasias; 14,2% por causas externas (principalmente homicídios e mortes no trânsito); 11,4% por doenças do aparelho respiratório; 5,1% por doenças infecciosas e parasitárias – em alguns Estados do Norte e Nordeste chega a 8%; 3,5% por doenças originadas no período perinatal; e 18,3% por outras causas definidas. A taxa de mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias era de 25,3 por 100 mil em 2004, tendo caído 3,3% em relação a 2001 (IPEA, Radar, 2006). É importante destacar também o alto índice de morte materna no Brasil. Os dados em 2005 indicam que são 70 mortes por 100 mil nascidos vivos. Considerando que 96% dessas mortes são evitáveis o número é muito alto.

Já a esperança de vida ao nascer, em 2005, era de 71,9 anos no País, havendo, na década (1995 a 2005), um incremento médio de 3,4 anos, sendo que para as mulheres passou de 72,3, em 1995, para 75,8 anos, em 2005, e para os homens passou de 64,8 para 68,1 anos no mesmo período.

A média de filhos por mulher brasileira caiu de 2,5 para 1,8 entre 1996 e 2006 (PNDS, 2006). É crescente o número de gestantes que recebem acompanhamento médico durante a gestação, na hora do parto e na prevenção e atenção à saúde dos filhos.

<sup>6</sup> Destaca-se, entre outras, a Resolução nº 333, que define o formato de criação, organização e funcionamento dos Conselhos em todas as esferas.

<sup>7</sup> Miden el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes en determinado año.

Importa mencionar a implementação com sucesso, desde os anos 1990, do Programa Saúde da Família (PSF) que se configurou como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde desta comunidade.

Vale destacar também a construção da política de saúde para as populações indígenas no Brasil, bastante recente, iniciando-se em 1990 sob responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão do Ministério da Justiça, passando em 1999 (Lei 9.836) para a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) ligado ao Ministério da Saúde. A lei instituiu o subsistema de atenção à saúde indígena, modelo fundado nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), que permite a execução de ações entre a FUNASA, de um lado, e Estados, Municípios, organizações não-governamentais, organizações indígenas, de outro. Esse modelo permite adaptações do SUS às necessidades indígenas locais, contemplando aspectos da assistência social, saneamento básico e nutrição (Lei 9.836).

Os desafios atuais enfrentados pelo SUS são muitos e passam, prioritariamente, pela melhoria da qualidade do atendimento em todos os níveis de atenção à saúde, pelo reforço às ações de caráter preventivo e promoção da saúde que são alcançadas pela atenção básica em saúde e, em especial, pelo Programa Saúde da Família (PSF), hoje Estratégia Saúde da Família. Outro problema a ser enfrentado provavelmente ainda seja o modelo hospitalocêntrico, em que, de forma geral, não se compreende a saúde como qualidade de vida e direito de todos, mas como tratamento de doenças, um serviço disponibilizado no mercado<sup>8</sup> (Contra Informe da Sociedade Civil, 2007).

### 2.3. Direito à Água

O ordenamento jurídico brasileiro trata do tema em várias de suas normas. No que interessa à Segurança Alimentar e Nutricional a Constituição Federal, no seu artigo 43, § 3º, determina que a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento de fontes de água e de pequena irrigação. A lei que dispõe sobre os recursos hídricos, Lei n. 9.433 de 1997, a qual regulamenta o inciso XIX, art. 21 da Constituição Federal, dispõe, no seu artigo 1º, que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, restando legalmente reconhecida a prioridade do uso social da água sobre o direito de propriedade privada, isto é, em situações de escassez o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e de animais.

O documento produzido pelo CONSEA, O Acesso e os Usos da Água no Contexto da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional (2008), traz importantes contribuições ao debate por demais extenso no que se refere a esse recurso escasso. De acordo com as deliberações da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em Fortaleza em 2007, a violação a esse direito deve ser reparada de forma “imediata”.

---

<sup>8</sup> A Constituição permite que a iniciativa privada participe de forma “suplementar ou complementar” na prestação de assistência à saúde (artigos 197 e 199).

De acordo com o documento do CONSEA a irrigação e a criação animal utilizam 53% do volume da água no Brasil, enquanto as populações urbana e rural utilizam 29%, e a indústria 18%. Tamanha demanda por água tende a gerar conflitos pelo acesso a esse bem público, basta lembrar a própria existência e histórico de luta do Movimento Nacional de Atingidos por Barragens (MAB), criado em 1991, mas que já vinha se articulando desde os anos 1970 com intensificação da construção de usinas hidrelétricas.

O tema da água envolve grandes debates no que tange à agricultura, saneamento básico e semi-árido. Os impactos das atividades agrícolas na qualidade da água são mais significativos nas regiões de agricultura intensiva. Os principais problemas apontados pelo CONSEA são: contaminação dos solos e da água por herbicidas e pesticidas; desperdício de água com a agricultura irrigada; contaminação das águas superficiais e subterrâneas por dejetos animais, principalmente bovinos e suínos; contaminação da água provocada pelas indústrias e pelo lançamento de esgotos in natura.

Se a maior parte dos domicílios brasileiros tem acesso à rede geral de abastecimento de água (83,9%) e coleta de esgoto em casa (52,5%) em 2007, moradores de 9,2 milhões de residências ainda dependem de poços, nascentes, carros-pipa ou da chuva para beber, cozinhar e tomar banho. Já cerca de 2,2 milhões de casas não contam com nenhum tipo de escoamento para o esgoto segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) publicado em 2008 pelo IBGE. A rede de água cresceu mais no Nordeste, onde hoje 78% das residências têm água. A rede é menor no Norte, onde só 58,3% das casas têm água encanada, de acordo com dados da pesquisa. A rede de esgoto também sofre de disparidades regionais, enquanto o Distrito Federal trata 96,8% do esgoto residencial, Mato Grosso do Sul somente alcança 24%.

Dados apresentados pela ONU, divulgados no relatório O Estado Real das Águas no Brasil 2003/2004, indicavam que no Brasil cerca de 89% das pessoas que estavam nos hospitais foram vítimas da falta de acesso à água de boa qualidade<sup>9</sup>. Diariamente lançávamos 10 bilhões de litros de esgoto nos rios e oceano. Segundo o Ministério da Saúde, mais de 15 mil áreas estavam contaminadas com sérios riscos de exposição humana na época.

No que se refere ao semi-árido brasileiro é antiga as intervenções governamentais, principalmente desde o século XIX (VILLA, 2000). Na região a oferta de água é concentrada, o sistema atende demandas como a das cidades/indústrias e perímetros irrigados, porém permanecem problemas graves de distribuição e gestão desta água principalmente para as periferias das cidades e para o meio rural. Vale lembrar que o lançamento da Estratégia Fome Zero em 2003 nas cidades de Acauã e Guaribas no Piauí se deparou logo de imediato com a questão da água para produção de alimentos, o que resultou no programa estadual Sede Zero.

O Governo Federal tem desenvolvido ações para construção de equipamentos de coleta de água da chuva, desenvolvidos no âmbito da tecnologia social (cisternas para consumo humano, cisternas de produção, barragens subterrâneas, tanques de pedra e barraginhas). Essas tecnologias sociais para captação de água da chuva, iniciadas pelas organizações da sociedade civil que hoje formam a Articulação Semi-árido – ASA têm proporcionado grandes avanços na política de acesso à água para populações rurais. O Programa Cisternas - Primeira Água, coordenado pelo MDS, tem como finalidade a disseminação e financiamento dessas ações. Entre meados de 2003 até dezembro

---

<sup>9</sup> O relatório O Estado Real das Águas do Brasil 2003/2004 consiste num estudo realizado com o objetivo de apresentar o diagnóstico da situação real das águas no Brasil e o que tem sido feito pela sociedade e pelas instituições na defesa de sua preservação, no período de 2003 e 2004, considerando que 2003 foi decretado pela ONU como sendo o Ano Internacional da Água Doce.

de 2008, o MDS investiu cerca de R\$ 388,6 milhões na construção de aproximadamente 294 mil cisternas, das quais 218,8 mil já se encontram concluídas. Outro programa, também coordenado pelo MDS, o Programa Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo -Segunda Água-, viabiliza o cultivo de horta doméstica e a criação de pequenos animais de modo sustentável. Até dezembro de 2008 foram investidos R\$ 22,5 milhões nessa atividade.

## 2.4. Direito ao Registro Civil

Muitas das ações do Governo Federal só são possíveis graças ao registro civil de nascimento, sem ele não é possível fazer matrícula em escolas; gozar dos direitos assegurados para os trabalhadores, como seguro desemprego, aposentadoria remunerada, licença-maternidade, entre outros; participar dos programas sociais do Governo Federal, como Bolsa Família; realizar o casamento civil. Portanto, o registro de nascimento é a medida fundamental para garantir a cidadania e os direitos principalmente da criança.

No entanto, a exigência de documento de registro civil como critério de acesso a diferentes programas e políticas pode gerar violações aos direitos humanos ao excluir aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

O País tem conseguido uma redução constante e gradual desse índice entre 2001 e 2006, passando de 23% (830 mil nascidos vivos) para 12,7% (409 mil), conforme estimativas do IBGE. O que significa que, em média, um em cada oito brasileiros não obteve em 2006 a certidão de nascimento no prazo correto. A Lei Federal nº 9.534 de 1997 regulamentou que o registro civil fosse expedido de forma gratuita. Com isso, os cartórios foram impedidos de cobrar para a emissão da certidão de nascimento – ampliando o acesso para as famílias de baixa renda. Antes dessa mudança na legislação, a pessoa era obrigada a comprovar “estado de pobreza”, o que desestimulava a prática e dificultava o combate ao sub-registro.

Fazer com que todos os brasileiros e brasileiras tenham a certidão de nascimento é prioridade do Governo Federal. Essa iniciativa está contida no Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica, lançado pelo Presidente Lula em dezembro de 2007 (Decreto nº 6.289). A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) da Presidência da República coordena o Comitê Gestor Nacional do Plano Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica. Trata-se de um esforço integrado entre União, estados e municípios, que envolve a atuação de representantes do Executivo, Judiciário, Ministério Público, Legislativo, entidades do setor não-governamental e organismos internacionais, como UNICEF. O objetivo principal é erradicar o sub-registro de nascidos vivos até 2011, reduzindo o índice estadual a um patamar igual ou inferior a 5% em todo o País. O Plano prioriza as comunidades tradicionais; povos indígenas; quilombolas; ciganos; ribeirinhos; trabalhadores e trabalhadoras rurais; populações de baixa renda; população em situação de rua; catadores de materiais recicláveis; pessoas não registradas internadas em instituições de longa permanência (saúde mental e de idosos) e crianças não-registradas em situação de abrigo.



### 3. CONCEITO E MARCO LEGAL INTERNACIONAL DO DHAA

O enfoque de Segurança Alimentar e Nutricional desenvolvido no Brasil atribui a essa noção o estatuto de um objetivo de política pública, estratégico e permanente, característica que a coloca entre as categorias nucleares para a formulação das opções de desenvolvimento de um país. Ela reúne as dimensões alimentar e nutricional, bem como associa as dimensões inseparáveis da disponibilidade de bens (food security) e da qualidade desses bens (food safety).

*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 social, econômica e ambientalmente sustentáveis.*

Art. 3º, LOSAN (2006)

A principal lei nacional para o setor, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), estabelece a SAN como subordinada a dois princípios: do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Isso significa que tais princípios devem orientar a definição das estratégias de desenvolvimento do País, bem como a formulação das políticas públicas no tocante aos seus objetivos, modos de implementação e instrumentos de monitoramento e controle social (consultar capítulo 4).

Já a soberania alimentar diz respeito ao direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, na aproximação da produção e do consumo de alimentos e na valorização da diversidade de hábitos alimentares.

A vinculação aos princípios do direito humano à alimentação adequada e da soberania alimentar, assim como a intersetorialidade das ações e programas públicos e a participação social, são características que diferenciam esse enfoque dos usos correntes da ‘segurança alimentar’ por muitos governos, organismos internacionais e representações empresariais.

No que se refere particularmente ao DHAA discussão no País deve muito ao contexto internacional, como comentado a seguir.

#### 3.1. Conceito e princípios


A expressão Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) tem sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu esse direito de forma a incluir todos os elementos



normativos explicados em detalhes pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (em seu Comentário Geral nº 12), segundo o qual: “... *O direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção*”.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reconhece o direito a um padrão de vida adequado, inclusive à alimentação adequada, bem como o direito fundamental de estar livre da fome. Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA: a) o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e b) o direito à alimentação adequada.

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



*O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (Jean Ziegler, Relator Especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Alimentação).*

Jean Ziegler, Ex-Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação

É importante compreender os principais elementos constitutivos na definição do DHAA.

- **Disponibilidade de Alimentos**

A disponibilidade de alimentos pode ocorrer de várias formas, diretamente, a partir de terras produtivas (agricultura, criação de animais, cultivo de frutas) e de outros recursos naturais como pesca, caça, coleta de alimentos ou a partir de alimentos comprados na rede de comércio local ou ainda obtidos através de ações de provimento como, por exemplo, entrega de cestas básicas.

- **Adequação dos alimentos**

Os alimentos disponíveis também devem ser adequados. O consumo apropriado de padrões alimentares, inclusive o aleitamento materno, é essencial para o alcance do bem-estar nutricional. Além disso, os alimentos não devem conter substâncias adversas em níveis superiores àqueles estabelecidos por padrões internacionais e pela legislação nacional. Estas substâncias são



toxinas, poluentes resultantes de processos agrícolas e industriais, inclusive resíduos de drogas veterinárias, promotores de crescimento e hormônios, entre outros.

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

#### • **Acessibilidade ao Alimento**

A acessibilidade ao alimento é uma outra condição importante que precisa ser entendida. A acessibilidade ao alimento pressupõe acessibilidade tanto econômica como física. A acessibilidade econômica implica acesso aos recursos necessários para a obtenção de alimentos para uma alimentação adequada com regularidade durante todo o ano. Já a física significa o acesso ao próprio alimento. A alimentação deve ser acessível a todos: lactentes, crianças, idosos(as), deficientes físicos, doentes terminais ou pessoas com problemas de saúde, presos(as), entre outros. A alimentação também deve estar acessível para as pessoas que vivem em áreas de difícil acesso, vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem, vítimas de conflitos armados e guerras e aos povos indígenas e outros grupos em situação de vulnerabilidade.

#### • **Estabilidade do Fornecimento**

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

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

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

### 3.2. Marco Legal Internacional

O DHAA tem sido debatido por diversas vezes no âmbito internacional. Lamentavelmente, por razões econômicas e políticas, muitos foram os governos que ficaram apenas no discurso, sem considerar ações e programas que se voltem para o tema da alimentação e do DHAA em sua complexidade, não optando por estratégias mais adequadas para sua implementação.

No entanto, desde o final da II Guerra Mundial, passando por uma série de conferências e cúpulas, até hoje as organizações internacionais vêm formulando nos foros multilaterais a necessidade que os Estados se comprometam e cumpram efetivamente com diversos instrumentos internacionais, regionais, nacionais e locais para garantir o direito humano das pessoas a se alimentar. A seguir são elencados alguns desses foros e declarações em que o tema do DHAA foi discutido e suas principais contribuições.

É importante assinalar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Comentário Geral nº 12 e as Diretrizes Voluntárias para o DHAA formam a base segundo a qual o governo brasileiro pauta sua atuação com vistas na plena realização desse direito. São esses documentos também que a sociedade civil constantemente se refere e se baseia nas suas ações e mesmo produzem seu próprio arcabouço legal.

### **Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)**

Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos incorpora o direito à alimentação particularmente no artigo XXV, em que se afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação.

A Declaração se completou com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966; o Comentário Geral nº. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional aprovadas em 2004 no âmbito da FAO. Todos comentados a seguir, complementando-se com outras conferências e convenções que marcam o DHAA no mundo e no Brasil.

### **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966)**

A elaboração do PIDESC foi iniciada em 1951 e o instrumento foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966. O artigo 11 do Pacto *“... reconhece o direito de todos a um padrão de vida adequado (...) inclusive alimentação adequada”* e *“... o direito fundamental de todos de estar livre da fome...”*. Também define o que é necessário para alcançar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mas em 03 de janeiro de 1976, depois de se conseguir um número mínimo de 35 ratificações necessárias para o início de sua vigência é que o Pacto entra em vigor. Com a ratificação um Estado passa a ser denominado Estado Parte, com obrigações de:

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

O Brasil aderiu ao Pacto em 24 de janeiro de 1992, sendo incorporado à legislação nacional pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992.

### **Comentário Geral nº 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1999)**

Em 1999 foi elaborado pela ONU o Comentário Geral nº 12 sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, que interpreta o artigo 11 do PIDESC. O Comentário define o Direito Humano à Alimentação Adequada que se realiza *“... quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”*.

O direito à alimentação não deve, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. Ele deve ser resolvido de maneira progressiva, mas não morosa e lenta. Os Estados têm a obrigação precípua de implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres naturais ou não (in: Relatoria Direitos Humanos à Alimentação, Água e Terra Rural, Flávio Valente, 2003).

A característica da progressividade não impede a exigibilidade do direito à alimentação. A exigibilidade compreende a possibilidade de existência prática desses direitos, representando o maior desafio da atualidade, justamente no que se refere a sua aplicação. Não faz sentido existir uma lei que não possa ser colocada em prática.

### **Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (2004)**

Em sua Sessão de 2002, o Conselho Executivo da FAO instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias sobre a realização progressiva do DHAA. Essa foi a primeira vez que esse direito foi substancialmente discutido entre governos e em detalhes no âmbito de um órgão da FAO, chegando a um acordo sobre o seu significado.

Vale ressaltar que o Governo Brasileiro participou ativamente de todo esse trabalho. A Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural trouxe contribuições relevantes para elaboração das diretrizes.

O grupo concluiu seu trabalho em novembro de 2004, quando as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional foram adotadas. O trabalho mostrou que a realização dos direitos humanos é fundamental para a efetividade de programas e políticas de diversas áreas como economia, comércio, educação, alimentação e nutrição. As Diretrizes, embora voluntárias, se baseiem na lei internacional e fornecem orientação sobre a implementação de obrigações já existentes. As diretrizes destinam-se a todos os Estados, partes ou não do PIDESC, inclusive países em desenvolvimento e os desenvolvidos.

Além do sistema ONU o Brasil também é parte do sistema da Organização dos Estados Americanos (OEA).

### **Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)**


A Convenção ou o Pacto de São José da Costa Rica, adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 foi ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992. A Convenção estabelece a obrigação para os Estados parte do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais contidos na Carta da Organização dos Estados Americanos, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados. Nesse sentido o Brasil reconhece como obrigatória de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Há também o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988, ou simplesmente “Protocolo de São Salvador”,

que se refere no artigo 12 à alimentação e nutrição adequadas, com fornecimento e distribuição de alimentos e o artigo 17, à proteção dos idosos e seu direito à alimentação.

### **Conferência Mundial da Alimentação (1974)**

Em 1974 é realizada a Conferência Mundial da Alimentação, com participação brasileira, que tem como resultado a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição. Os participantes se comprometeram a erradicar a fome no espaço de dez anos, o que não veio a se concretizar.



*Cada homem, mulher e criança tem o direito inalienável de estar livre da fome e da desnutrição a fim de manter e desenvolver plenamente suas faculdades físicas e mentais. A sociedade hoje já dispõe de recursos suficientes, capacidade organizacional e de tecnologia, portanto, a competência para alcançar esse objetivo. Assim, a erradicação da fome é um objetivo comum de todos os países da comunidade internacional, especialmente dos países desenvolvidos e outros em posição de ajudar.*

FAO, Relatório da Conferência Mundial da Alimentação, 1974.

Nos anos 1980 uma importante contribuição veio de Asbjorn Eide, Relator Especial da Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos. Seu estudo sobre o conteúdo do artigo 11 do PIDESC foi publicado em 1987. O trabalho de Eide foi o primeiro esforço da ONU para dar significado e detalhamento ao conteúdo do artigo 11 sobre o DHAA. O seu trabalho também propiciou o entendimento, em particular, do significado das obrigações dos Estados que ratificaram o PIDESC. Ele explicou os níveis de obrigações, isto é, respeitar, proteger, promover e prover os DHESC (consultar capítulo 5).

### **Conferência Internacional sobre Nutrição (1992)**

Nessa conferência, ocorrida em Roma com a presença de 159 países mais os líderes da Comunidade Européia, aprovou-se a Declaração Mundial sobre Nutrição. Os participantes proclamaram que o acesso garantido a uma alimentação nutricionalmente adequada e inócua é essencial, tanto para o bem estar individual como para o desenvolvimento social e econômico nacional. A Declaração estabeleceu que a fome e a má nutrição são inaceitáveis em um mundo que possui conhecimentos e os recursos necessários para acabar com a fome.

### **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993)**

Foi realizada em Viena a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos que tem como resultado a Declaração de Viena, que retomou os princípios básicos da Declaração Universal e de outros instrumentos internacionais de proteção de direitos, sendo, na ocasião, reafirmado que os direitos humanos são universais, indivisíveis, inalienáveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização.

### **Cúpula Mundial da Alimentação (1996)**

A Cúpula Mundial da Alimentação realizada em 1996 na cidade de Roma, sede da FAO, teve grandes repercussões para o DHAA. A partir da realização dessa Cúpula a FAO passou a envolver-

se ativamente na promoção desse direito. O objetivo 7.4 do Plano de Ação, resultado da Cúpula, convidou o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos a definir o artigo 11 do PIDESC e a propor formas para a realização do DHAA, levando em conta a possibilidade da formulação de diretrizes voluntárias.

*Esclarecer o conteúdo do direito à alimentação adequada e do direito fundamental de todos de estarem livres da fome, como afirmado no PIDESC e em outros instrumentos internacionais e regionais, e prestar atenção particular à implementação e realização integral e progressiva deste direito, como meio para alcançar a segurança alimentar para todos.*

Plano de Ação, Objetivo 7.4. Roma: FAO, 1996.

### **Cúpula do Milênio (2000)**

A Declaração do Milênio das Nações Unidas, aprovada na Cúpula do Milênio realizada em Nova York, definiu objetivos concretos para o desenvolvimento, que devem ser alcançados até 2015. O documento incluiu na pauta internacional de prioridades temas fundamentais de direitos humanos sob a perspectiva do desenvolvimento, especialmente direitos econômicos, sociais e culturais, como o DHAA. As prioridades da Declaração do Milênio e do PIDESC se reforçam mutuamente, suas abordagens são compatíveis e complementares (IPEA, 2007).

A Declaração incorpora os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o primeiro trata justamente de erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade até 2015 a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome. No Brasil, a meta acordada pelo governo foi de não só reduzir como também erradicar a fome até 2015 (BRASIL. IPEA, SPI, 2007).

### **Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco anos depois (2002)**

Em 2002 foram realizados vários eventos sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada, em preparação para a Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois, realizada em Roma, em 2002. Naquela ocasião, a promoção e implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada foram integralmente reconhecidas como obrigação dos Estados. Negociações antes e durante a Cúpula resultaram no consenso da necessidade de se elaborar Diretrizes Voluntárias em apoio à realização do DHAA no contexto da segurança alimentar nos países.

### **Conferência de Alto Nível sobre a Segurança Alimentar Mundial: os desafios das mudanças climáticas e da bioenergia (2008)**

A Cúpula concluiu com a adoção por aclamação de uma declaração sobre o estado da segurança alimentar e nutricional frente aos desafios da crise dos alimentos, crise financeira e mudanças climáticas. Pede-se prioridade aos setores agrícola, florestal e pesqueiro. Também se faz um apelo a um diálogo internacional coerente, eficaz e orientado a resultados sobre os biocombustíveis, no contexto das necessidades em matéria de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável. A conferência estabelece o tripé segurança alimentar, segurança energética e mudanças climáticas.

No que se refere estritamente à sociedade civil pode-se mencionar a Declaração de Quito sobre a Exigibilidade e Realização dos DESC na América Latina, assinada pelas Redes, ONGs de Direitos

Humanos, de Promoção e Desenvolvimento, Organizações Sindicais, de Povos Indígenas e de Defesa dos Direitos da Mulher. Declaração que partiu do encontro na cidade de Quito, Equador, em julho de 1998. Vale mencionar também a declaração final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, ocorrida em Havana em 2001, que define esse princípio para as políticas públicas no setor de segurança alimentar e nutricional.

Entre os dias 16 e 18 de novembro de 2009, se realizou em Roma a Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar e Nutricional. O documento base, intitulado “*Contribución de la Secretaría para Definir los Objetivos y Posibles Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria*” pede a erradicação completa da fome até 2025 e que se assegure alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para uma crescente população mundial (estimada em 9,2 bilhões de pessoas em 2025). O documento também se refere à reforma do Comitê de Segurança Alimentar da FAO. O Governo Brasileiro, várias organizações sociais e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) entendem necessária e oportuna a reforma desse organismo internacional. O entendimento é de credenciar o Comitê de Segurança Alimentar (e Nutricional) para se tornar o principal locus da ONU para o debate e proposições relativas à segurança alimentar e nutricional, tanto em nível global quanto no apoio às iniciativas de cada país, com um funcionamento participativo que inclua a sociedade civil, à semelhança do que faz a experiência brasileira (ver CONSEA, 2009).

#### DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM CONVENÇÕES INTERNACIONAIS ESPECÍFICAS

***Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*** de 1979, ratificada pelo Brasil em 1984, que garante à mulher assistência apropriada e uma nutrição adequada durante a gravidez e o aleitamento.

***Convenção sobre os Direitos da Criança*** de 1989, ratificada em 1990, que define a importância do direito à alimentação no combate a doenças e à desnutrição.

***Convenção nº 169 da OIT***, ratificada em 2003, representa um avanço no reconhecimento do direito à diferença e a participação livre e informada de todos os povos e comunidades tradicionais.

## 4. INSTITUCIONALIDADE E MARCO LEGAL NACIONAL DO DHAA

O conceito de DHAA e sua aplicação no Brasil é algo muito recente, fruto de uma construção social e histórica internacional, como se viu no capítulo anterior, mas também nacional, como será brevemente apresentado a seguir.

### 4.1. Antecedentes

O ano de 1909 representa um marco nas políticas públicas de alimentação e na sua institucionalidade, pois se constitui o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a mais antiga instituição federal com atuação no semi-árido nordestino<sup>10</sup>, historicamente uma região marcada pelo problema da fome. Outro marco se dá em 1917 quando o setor do abastecimento sofre a intervenção do poder público por meio da criação do Comissariado de Alimentação Pública<sup>11</sup>.

A discussão sobre as políticas públicas de combate à fome toma corpo mesmo nos anos 1920, quando higienistas, médicos e outros profissionais iniciaram um debate sistemático sobre diversos aspectos da alimentação. Em 1923, especialistas dessas áreas reuniam-se no Rio de Janeiro durante o I Congresso Brasileiro de Higiene, presidido por Carlos Chagas. A importância da alimentação em meio às discussões ocorridas nesse encontro denota que se tratava de um tópico constitutivo das preocupações da saúde pública naquele período.

A grande dificuldade dessas primeiras instituições para atuarem era a falta de dados e informações sobre as condições alimentares da população brasileira. Os primeiros inquéritos alimentares e nutricionais no País foram nos anos 1930. O pioneiro, realizado na cidade de Recife em 1932 e coordenado por Josué de Castro, visava especialmente conhecer as condições de vida do operário urbano, identificar sua dieta alimentar básica, apurar os níveis salariais e a distribuição proporcional de seus gastos. Os resultados evidenciaram que o operário no Recife despendia mais de 70% de seus ganhos com alimentação e mesmo gastando tudo com isso não chegava a 2.000 calorias<sup>12</sup>. Logo foram realizados estudos semelhantes em São Paulo e Rio de Janeiro, sob os auspícios do Departamento Nacional de Saúde (antigo Ministério da Saúde) e partindo desses inquéritos o governo de Getúlio Vargas institucionalizou o salário mínimo no Brasil em 1940, estreitando definitivamente a relação alimentação e renda.

Foi no âmbito do Ministério do Trabalho, (na época também da Indústria e Comércio), com a criação, em 1939, do Serviço Central de Alimentação no Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) que se lançou a base da política de alimentação implementada no País, centrada no binômio alimentação/educação. No ano seguinte este Serviço Central foi substituído pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) que tinha por objetivo melhorar a alimentação do trabalhador, representando as origens do atual Programa de Alimentação do

---

<sup>10</sup> De 1909 até 1959 foi, praticamente, a única agência governamental federal responsável pelo socorro às populações flageladas pelas secas que assolam a região.

<sup>11</sup> O governo de Venceslau Brás (1914 a 1918) resolve criar o comissariado para regular o mercado de gêneros alimentícios, conturbado devido à I Guerra Mundial. O órgão tinha a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios (COUTINHO, 1988). No entanto, a atitude gerou a insatisfação dos setores ruralistas e foi extinto em 1918.

<sup>12</sup> *As Condições de Vida das Classes Operárias do Recife*, publicado em, 1935 no livro *Alimentação e Raça*, foi construído por uma metodologia que cobriu abrangeu 500 famílias residentes em núcleos operários, três bairros da capital pernambucana: Santo Amaro, Encruzilhada e Torre (NASCIMENTO, 2002).



Trabalhador (PAT). Das atividades desenvolvidas pelo SAPS originaram-se muitos dos programas de assistência alimentar vigentes nos dias atuais. Dentre eles cabe destacar a criação de restaurantes populares, o fornecimento de uma refeição matinal para os filhos dos trabalhadores (embrião da merenda escolar) e os cursos para visitantes e auxiliares técnicos de alimentação, no âmbito da educação alimentar (PELIANO, 2001).

O comando da política de alimentação se transferiu no pós-guerra para a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), criada no âmbito do Ministério da Saúde. A CNA foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1972, que por sua vez foi extinto em 1997. Coube assim, ao setor saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação, no início dos anos 50, do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil.

Em 1952, foi elaborado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos. Deste projeto ambicioso sobreviveu apenas a Campanha Nacional da Merenda Escolar a partir de 1955, mais antigo programa de alimentação do Brasil, atualmente Programa Nacional de Alimentação Escolar do Ministério da Educação.

Quando se analisa os diversos Planos e Programas elaborados desde então, Peliano (2001) verifica que o foco central de atuação inicialmente foi a educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida através da difusão do conhecimento, das regras básicas de uma alimentação adequada.

Nos anos 1950 se observa também uma maior preocupação do Estado com a distribuição e o abastecimento do País, “pela primeira vez são tomadas medidas de intervenção direta no abastecimento em tempos de paz” (BELIK, GRAZIANO DA SILVA e TAKAGI, 2001). Era a origem da atual Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

A partir da década de 60, a atenção voltou-se para o enriquecimento de produtos alimentícios e o apoio às indústrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional, com base na suposição de que a dieta básica da população necessitava ser reforçada em termos de seu valor protéico. Tal suposição foi contestada pelo Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), que identificou na alimentação do brasileiro a predominância de um déficit calórico. Em 1974/75 o estudo apontava 67% da população com um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Isto é, o brasileiro não comia mal, comia pouco.

Em meados da década de 70, a ênfase voltou-se para a utilização de alimentos básicos nos programas alimentares e o apoio aos pequenos produtores rurais, com vistas à elevação da renda do setor agrícola e ao aumento da produtividade da agricultura familiar. A fome, como questão política nacional, renova sua discussão no Brasil na crise mundial da oferta de alimentos<sup>13</sup> entre 1972 e 1974. A crise leva o governo militar a criar em 1972 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão ligado ao Ministério da Saúde, que implantou diversas ações para combater à fome, como foi o caso do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e do II PRONAN. O INAN foi considerado um marco para as iniciativas públicas no campo da nutrição (BURLANDY, 2003).

---

<sup>13</sup> Em um primeiro momento, as formulações enfatizavam os problemas de disponibilidade agregada de alimentos, particularmente os grãos básicos. No segundo, a superação da crise leva a uma situação de sobre-oferta e de formação de grandes estoques.



Nas décadas de 1970 e 1980 o Governo Federal contava com um conjunto de vários programas de alimentação, nutrição e abastecimento que foram sendo implementados ao longo dos anos, muitos deles, superpostos. Assim é que o Governo Federal chegou ao final da década de 80 operando 12 programas de alimentação e nutrição. Somente para o grupo materno infantil havia 4 programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. Esses programas eram operados pelo INAN e por mais três instituições do Governo Federal: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC) e Fundação de Assistência ao Estudante – FAE (PELIANO, 2001). Não existindo mais nenhum desses órgãos atualmente.

Em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação, as avaliações sobre o seu desempenho até os anos 1980 não foram muito favoráveis, destacando-se as seguintes aspectos:

- (1) os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas;
- (2) os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de US\$ 1 bilhão (PELIANO e BEGHIN, 1994);
- (3) os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos. Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), cerca de 27% das crianças menores de 7 anos e 35% das gestantes e nutrizes inscritas nos programas de alimentação não haviam recebido os benefícios no mês anterior à realização da Pesquisa (PELIANO, 1992);
- (4) as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas;
- (5) os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades atendidas;
- (6) a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la (PELIANO, 2001).

#### 4.2. O enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional

O Sistema e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional como vêm sendo trabalhados hoje tiveram seu início em dois eventos ocorridos em meados da década de 1980, um mais técnico e outro político. Primeiro, a elaboração do documento Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome no âmbito do Ministério da Agricultura, em 1985, que deu mais ênfase às dimensões social e econômica. Segundo, a mobilização da sociedade civil que levou a realização da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), em 1986, cujas proposições levaram, entre outras, à introdução do qualificativo nutricional à noção de segurança alimentar e da alimentação como um direito (MALUF, 2007).

Na década de 1980 se observa a proliferação de novas organizações da sociedade civil (associações de bairro, movimentos sociais, organizações não governamentais etc.) que foram incorporados à nova Constituição Federal (1988) como componente das políticas públicas que se tornaram descentralizadas, como saúde e assistência social, de interesse direto para a segurança alimentar e nutricional. Nessa época, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) era um órgão eminente na esfera federal, coordenando a Política Nacional de Alimentação e Nutrição e interagindo com os Ministérios da Agricultura e órgãos de abastecimento, Educação, Trabalho, Previdência e ainda com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), órgão mais próximo do Presidente da República.

Ao longo da década de 1990, a hegemonia neoliberal levou a retrocessos nas políticas sociais e em boa parte dos programas de alimentação e nutrição sobrando apenas o Programa de Alimentação Escolar (atualmente Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). Foi o fim de importantes instituições, como a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) extinto em 1997.

Frente a esse retrocesso surgiu, uma vez mais, a mobilização social como indutor do enfrentamento da fome, com uma grande campanha nacional “contra a fome e a miséria e pela vida”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho<sup>14</sup>. A apropriação, por este movimento, da proposta de uma política nacional de segurança alimentar e nutricional<sup>15</sup>, consagrou o tema como referência na agenda política nacional. Daí no governo Itamar Franco (1993/94), a questão adquire nova dimensão. Impulsionada por essa mobilização nacional, com uma participação social intensa, foi assumido definitivamente o enfoque da segurança alimentar e nutricional no País (PELIANO, 2001).

A primeira iniciativa nesse sentido foi a publicação do *“Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”* que demonstrou um número alarmante de 32 milhões de pessoas que passavam fome na época (PELIANO, 1993). Outra iniciativa foi a elaboração do *“Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo”*, no qual todos os Ministérios apresentaram seus compromissos de ação. As empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social, instituição atuante até hoje.

Institucionalmente, o então Presidente Itamar Franco cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em abril de 1993. O Conselho tinha caráter consultivo e era vinculado à Presidência da República, do qual participavam representantes do governo e da sociedade civil<sup>16</sup>. A experiência de políticas públicas em SAN no governo Itamar consistiu em ações estimuladas sob a égide do CONSEA, as quais podem ser resumidas em cinco grandes blocos: 1) racionalização e melhoria do desempenho dos programas institucionais de alimentação e nutrição; descentralização da alimentação escolar; ampliação e divulgação do Programa de Alimentação do Trabalhador; implementação de um programa de combate à desnutrição infantil; e distribuição de estoques públicos de alimentos a populações carentes ou vítimas da seca; 2) apoio ao programa de assentamento de trabalhadores rurais; 3) apoio à geração de emprego

<sup>14</sup> Juntamente com Josué de Castro são os patronos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.

<sup>15</sup> Elaborada pelo Governo Paralelo recém instituído com o objetivo de apresentar propostas nas várias áreas de governo, sendo então liderado pelo atual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>16</sup> Integravam o Conselho os Ministros das pastas da Justiça, Educação, Cultura, Fazenda, Saúde, Agricultura, Trabalho, Bem-Estar Social e Planejamento, e ainda o Secretário-Geral da Presidência da República. Da parte da sociedade foram escolhidos 21 representantes, dos quais 19 indicados pela Ação da Cidadania.

e de renda; 4) mobilização de ações em prol da criança e do adolescente; e 5) organização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA), realizada em junho de 1994 em Brasília (IPEA, SEDH, MRE, 2002).

De toda forma, algumas limitações foram observadas, na medida em que não se conseguiu obter, no âmbito governamental, a efetivação de políticas que de fato tornassem a segurança alimentar e nutricional um objetivo estratégico. Em 1995, o CONSEA foi substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, órgão consultivo da Presidência da República integrado por dez ministros de Estado, pela Secretária Executiva do Comunidade Solidária (Ruth Cardoso, Primeira-Dama) e por 21 representantes da sociedade civil, sendo seus membros nomeados pelo presidente então Presidente da República, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

O novo Conselho reorientou o foco da segurança alimentar e nutricional para o do combate à pobreza. As ações na área da alimentação, nutrição e abastecimento passaram a ser associadas a outras ações (habitação e saneamento, reforço da merenda escolar, saúde do escolar, combate à mortalidade infantil, saúde da família, vacinação, apoio à agricultura familiar e geração de renda). Eram um conjunto de 16 programas que fizeram parte da chamada Agenda Básica. O principal objetivo da estratégia, implementada pela Secretaria Executiva do Comunidade Solitária era enfrentar a fome e a pobreza no âmbito de um plano de estabilização monetária e a partir de um conjunto de ações articuladas e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade (IPEA, SEDH, MRE, 2002).

Em parceria com a FAO, o Comunidade Solidária estabeleceu um Comitê Técnico Interministerial, com a participação da sociedade civil, que elaborou o documento brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação (Roma, 1996). No retorno de Roma foi atribuída à Secretaria Executiva do Comunidade Solidária a tarefa de ser o ponto focal de monitoramento dos objetivos da Cúpula Mundial de Alimentação.

Em 1998 vale lembrar a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)<sup>17</sup> e os processos estaduais e municipais de constituição de políticas públicas voltadas especificamente para a questão da fome. O fórum surgiu da necessidade de implementar políticas públicas de combate à fome nos governos estaduais eleitos naquele ano, em parceria com a sociedade civil, aproveitando a experiência do extinto CONSEA.

Esse fórum insere-se em redes mundiais de segurança alimentar e a atuação dessas redes teve papel relevante, por exemplo, na inclusão de um item específico – item 7.4, Direito Humano à Alimentação – no Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação e na subsequente promoção, por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, de uma definição mais precisa do conteúdo do direito humano à alimentação adequada (vide Comentário Geral nº 12). A atuação das ONGs também foi importante para a nomeação, por parte da Divisão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, de um relator especial para essa matéria específica (BRASIL. IPEA, SEDH, MRE, 2002).

A partir de 1999, quando se inicia o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária sofreu alterações: suas atribuições originais de coordenar e de integrar ações de combate à pobreza em áreas de extrema vulnerabilidade social foram transferidas para outra instância, o Projeto Alvorada. À Comunidade Solidária coube a missão de induzir

---

<sup>17</sup> Hoje Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

experiências de desenvolvimento local integrado e sustentável e de promover iniciativas de parceria entre Estado e sociedade.

Note-se ainda que, em 1999, após amplo processo de consulta a instituições governamentais e não governamentais, o Ministério da Saúde aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), na qual a alimentação é explicitamente entendida como direito humano básico. Se a PNAN não abarca todos os componentes de uma política nacional voltada para a garantia da alimentação e da nutrição adequadas para a população, procura definir a contribuição setorial da saúde nesse desafio.

Por fim, é preciso destacar o processo de revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Com efeito, lançado em maio de 1996, esse programa inscreveu o tema dos direitos humanos no rol das políticas públicas do Governo Federal e estimulou a adoção de uma série de medidas destinadas a garantir o usufruto desses direitos por todas as camadas da população. Sem descuidar do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, o Programa deu prioridade aos direitos civis e políticos. Assim mesmo, propôs inúmeras iniciativas relativas à promoção dos direitos sociais de grupos vulneráveis, como, por exemplo, as mulheres e as crianças.

O Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997, criou a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos (SNDH), na estrutura do Ministério da Justiça, em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC). Em janeiro de 1999, a SNDH foi transformada em Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH), com importante inserção no setor de SAN no Brasil e existente até hoje, inclusive com um terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos a ser lançado ainda este ano.

#### 4.3. O Fome Zero

Já em outubro de 2001, um ano antes da eleição presidencial, é apresentado ao debate público o Projeto Fome Zero. Elaborado pela ONG Instituto de Cidadania, coordenado pelo professor José Graziano da Silva, o Projeto propunha a conjugação entre as chamadas políticas estruturais (distribuição de renda, geração de empregos, reforma agrária) e as intervenções de ordem emergencial (como a distribuição de cestas básicas). O projeto apontava também para a recomposição do CONSEA, que ocorre assim que o presidente eleito Luiz Inácio “Lula” da Silva tomou posse, em janeiro de 2003.

Ainda em 2001, visando preparar o documento do governo brasileiro para a reunião Cúpula Mundial de Alimentação – cinco anos depois o então Presidente da República nomeou o Comitê de Acompanhamento de Implementação do Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação, presidido pelo Ministério das Relações Exteriores e integrado por representantes do Executivo Federal e de instituições da sociedade civil<sup>18</sup>.

Em 2002 o Brasil recebe a visita do Relator Especial para o Direito Humano à Alimentação como parte da decisão do Governo Brasileiro, em 2001, de estender convite permanente (*standing invitation*) para as relatorias especiais, criadas pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Assim, o Brasil tornou-se o primeiro país a receber a visita do relator professor Jean Ziegler<sup>19</sup>. Vale lembrar que a criação, no ano de 2000, pela Comissão de Direitos Humanos da

<sup>18</sup> Decreto nº 3.982 de 2002, art. 2º.

<sup>19</sup> O relatório foi apresentado oficialmente ao Brasil na Comissão de Direitos Humanos, em abril de 2003, com base na visita do relator ao País, de 1 a 18 de março de 2002.

Relatoria Especial sobre o Direito Humano à Alimentação foi apoiada pelo Brasil e atendeu a manifestações da sociedade civil brasileira e internacional.

Em 2003, logo nos primeiros dias do Governo Lula, é criado um ministério inédito com o objetivo de enfrentar a fome, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável pela condução do então Projeto para Programa Fome Zero.

A redefinição das políticas sociais levou a que esse ministério se transformasse, em 2004, na Secretaria Nacional de SAN do atual Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no qual foram reunidas as ações de assistência social e os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família<sup>20</sup>. O Programa Fome Zero foi, gradativamente, se transformando na Estratégia Fome Zero, englobando um conjunto diverso e complexo de ações executadas não só pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como por outros ministérios (ver Anexo I).

A partir de 2003 também o Governo Lula retoma a experiência do CONSEA, ressurgindo com maior abrangência inter-ministerial e localizado na Presidência da República, tendo participação majoritária da sociedade civil e sendo presidido por um de seus representantes. É dele que se inicia a implementação de uma série de programas e ações do Governo Federal voltadas para a Segurança Alimentar e Nutricional, incorporando o DHAA como princípio de suas políticas quando em setembro de 2004, o CONSEA aprova a criação da Comissão Permanente de DHAA com o mandato de analisar programas e políticas públicas sob a perspectiva desse direito.

Ao lado disso, realizaram-se processos democráticos que se iniciam no nível local e culminam em grandes conferências nacionais. Com o CONSEA é retomada a seqüência do ciclo de conferências, promovendo a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em março de 2004, que elegeu como patronos Josué de Castro e Betinho. Nela é definida a Segurança Alimentar e Nutricional incorporada pela principal lei do setor, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que foi uma proposta da própria Conferência.

Em 2007 ocorre a III Conferência Nacional de SAN desta vez em Fortaleza, que trouxe como resultado diretrizes e prioridades para a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e para a formulação e implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme prevê a LOSAN.

Vale citar ainda a criação, em maio de 2005, dentro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada para recebimento e investigação de violações ao DHAA. Uma comissão que ainda padece de maior articulação com a sociedade civil, de um orçamento voltado para ações de visita e monitoramento a esse direito.

#### 4.4. Marco Legal Nacional

A partir de 2003, o país tem melhorado consideravelmente a legislação relativa ao direito à alimentação, entre outros por meio da Lei Orgânica sobre Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), a nova lei sobre Alimentação Escolar (Nº 11.947) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

---

<sup>20</sup> O Bolsa Família unificou os programas Bolsa-Escola do Ministério da Educação, o Vale-Gás do Ministério de Minas e Energia, o Bolsa-Alimentação do Ministério da Saúde e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) ou Cartão Alimentação do MESA.

Em 3 de fevereiro de 2010, após uma espera de 7 anos, o Congresso Brasileiro aprova finalmente o Projeto de Emenda Constitucional N° 047/2003, por meio do qual é incorporado o Direito à Alimentação como um direito fundamental na Constituição Nacional. Este direito é incluído especificamente em seu Artigo 6, que já contemplava outros direitos sociais. É estabelecido o seguinte: “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”.

Em se tratando de uma emenda constitucional, ela teve de passar por um longo processo de debates em várias comissões para ser aprovado nas duas câmaras do Congresso. A causa foi fortemente impulsionada e apoiada por organizações da sociedade civil, que recolheram mais de 50.000 assinaturas em todo o país. Ao ter dado o status constitucional ao direito à alimentação, o Projeto de Emenda Constitucional segue a linha destas políticas que tem contribuído para a implementação deste direito e para a redução da pobreza no país, conforme diversos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

A incorporação tem, acima de tudo, um enorme valor jurídico e político para a realização do direito à alimentação no Brasil, dado que coloca este direito humano por cima de mudanças no Governo e reafirma a obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger e realizar o direito humano a uma alimentação adequada. Sob este marco é previsto que durante o presente ano (2010) o Presidente Lula envie ao Congresso um conjunto de leis para tornar permanentes os programas sociais implementados em seu governo como a Bolsa Família, que entrega dinheiro entre pessoas pobres, e a distribuição gratuita de leite.

Anteriormente, em setembro de 2006 é promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) N°11.346, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada (ver anexo III).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional foi elaborada em 2005 a partir da atuação do CONSEA e com ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil.

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

*§ 2º. 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 (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional).*

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional 2006

A obrigação do Estado Brasileiro de proteger e promover o direito humano à alimentação adequada está também prevista em outras leis infra-constitucionais vigentes:



- **Lei Orgânica da Saúde** (Lei nº 8.080/1990): a alimentação é fator determinante para a saúde (art. 3º) e a direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição (art. 16).

- **Lei Orgânica da Assistência Social** (Lei nº 8.742/1993): na lei vale destacar a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Possui sua institucionalidade própria, com conselho e um sistema descentralizado e participativo de assistência social no País, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

- **Política Nacional de Alimentação e Nutrição** (Portaria nº. 710 de junho de 1999): sete são as diretrizes programáticas desta Política que tem como fio condutor o Direito Humano à Alimentação Adequada e a Segurança Alimentar e Nutricional (MS, 2003):

1. Estímulo a ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos;
2. Garantia da segurança e qualidade dos alimentos;
3. Monitoramento da situação alimentar e nutricional;
4. Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;
5. Prevenção e controle dos distúrbios e doenças nutricionais;
6. Promoção do desenvolvimento de linhas de investigação;
7. Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos em saúde e Nutrição.


- **Lei da Renda Básica de Cidadania** (Lei Nº 10.835 de 2004, entrou em vigor em 2005): institui a renda básica de cidadania que corresponde a um mínimo necessário para todo brasileiro residente no País, e estrangeiros com mais de cinco anos de residência, viver dignamente, incluindo aí a alimentação. Como afirma no artigo 1º é um direito deles receberem, não importando a condição socioeconômica, um benefício monetário.

- **Lei da Agricultura Familiar** (Lei nº 11.326 de 2006): estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Além de estabelecer legalmente o conceito de agricultor(a) familiar, prevê a articulação de políticas da agricultura familiar com as políticas agrícolas e de reforma agrária. Representa uma reivindicação antiga dos movimentos sociais.

- **Decreto nº 6.040** de 2007: estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, incluindo a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos tradicionais, quais sejam, quilombolas, diferentes povos indígenas, agroextrativistas, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, caiçaras, pantaneiros, ciganos, pomeranos, ribeirinhos, praieiros, sertanejos, açorianos, caatingueiros, entre outros que se tornaram visíveis aos olhos do Estado.

- **Lei da Alimentação Escolar** (Lei nº 11.947 de junho de 2009): a lei inova ao estabelecer a alimentação escolar como um direito dos alunos da educação básica pública, além de criar um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar da região em que elas se localizam. Do total dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Cabe salientar a intensa participação social havida na formulação do projeto que deu origem à Lei e nas negociações de conteúdo que precederam sua aprovação no Congresso Nacional. A agricultura familiar passa a contar com um mercado institucional (de

compras governamentais) de, pelo menos, R\$ 600 milhões anuais (US\$ 353 milhões) ou mais, caso as compras ultrapassem o mínimo de 30%.



Além dessas existem outras leis que se referem ao Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA inserido em contextos específicos, tais como o Código do Consumidor (Lei 8.078 de 1990); o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8.069 de 1990), que estabelece o direito humano à alimentação das crianças e adolescentes como prioridade absoluta; e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741 de 2003).

#### 4.5. Marco Legal e Institucionalidade nos Estados e no Distrito Federal

Nesse processo de institucionalização e legalidade do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil é importante destacar o papel dos Estados, Distrito Federal e Municípios, entes federados de suma importância para se compreender o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Conforme dados recolhidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a situação dos Estados mais o Distrito Federal apresenta-se bastante promissora. Todos têm um órgão similar ao CONSEA Nacional e a maioria com a sociedade civil no cargo de presidente. São nove Estados (Amapá, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná e Rio Grande do Sul) e o DF com lei sobre segurança alimentar e nutricional. São 14 Estados (Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins) e o Distrito Federal com comissão de DHAA.

Em relação aos municípios a complexidade é ainda maior, são 5.564 municípios no Brasil. Atualmente mais de 700 cidades possuem conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, mas os dados ainda são incompletos.



TABELA 3 | Institucionalidade e legalidade do DHAA nos Estados e Distrito Federal, 2009

| Estado              | Vinculação Institucional do Conselho Estadual de SAN                  | Origem do Presidente | Lei Estadual | Comissão de DHAA | Orgão similar à CAISAN | Acompanha Conseas Municipais |
|---------------------|---|----------------------|--------------|------------------|------------------------|------------------------------|
| Acre                | Secretaria de Desenvolvimento para a Segurança Social                 | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Alagoas             | Secretaria-Executiva de Assistência e Desenvolvimento Social          | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Amazonas            | Secretaria de Assistência Social                                      | Governo              | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Amapá               | Secretaria de Inclusão e Mobilização Social                           | Sociedade Civil      | Sim          | Não              | Sim                    | Não                          |
| Bahia               | Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate a Pobreza              | Sociedade Civil      | Sim          | Não              | Não                    | Sim                          |
| Ceará               | Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social                       | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Sim                          |
| Distrito Federal    | Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda         | Governo              | Sim          | Sim              | Não                    | Não                          |
| Espírito Santo      | Secretaria do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social          | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Goiás               | Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento                   | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Maranhão            | Secretaria de Desenvolvimento Social                                  | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Sim                    | Sim                          |
| Minas Gerais        | Secretaria de Estado de Governo                                       | Sociedade Civil      | Sim          | Não              | Sim                    | Sim                          |
| Mato Grosso do Sul  | Secretaria de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária       | Governo              | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Mato Grosso         | Secretaria de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social       | Governo              | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Pará                | Casa Civil  | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Paraíba             | Casa Civil  | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Não                    | Não                          |
| Pernambuco          | Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária                           | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Sim                    | Sim                          |
| Piauí               | Coordenadoria Estadual de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome   | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Paraná              | Secretaria do Emprego, Trabalho e Promoção Social                     | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Rio de Janeiro      | Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos                   | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Rio Grande do Norte | Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Não                          |
| Rondônia            | Secretaria Assistência Social   | Governo              | Não          | Não              | Não                    | Sim                          |
| Roraima             | Gabinete do Governador  | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Rio Grande do Sul   | Gabinete da Governadora   | Sociedade Civil      | Sim          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Santa Catarina      | Secretaria de Assistência Social e Habitação                          | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |
| Sergipe             | Secretaria de Inclusão e Desenvolvimento Social                       | Sociedade Civil      | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| São Paulo*          | Secretaria de Agricultura e Abastecimento                             | Governo              | Não          | Não              | Não                    | Não                          |
| Tocantins           | Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social                       | Sociedade Civil      | Não          | Sim              | Não                    | Sim                          |

**Fonte:** EElaboração CONSEA, agosto de 2009

\* No caso de São Paulo, o Conselho tem existência formal, mas não é reconhecido pela sociedade civil atuante na área no Estado. Ademais, o Conselho de São Paulo não dialoga com o CONSEA e não participa da Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais.

#### 4.6. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Com a institucionalidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios mais a sociedade civil completa-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nele estão presentes dois elementos que caracterizam um sistema – fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação – que se ajustam, plenamente, à análise e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Isto porque o enfoque busca promover a intersetorialidade das ações e programas, com implementação de ações integradas, assim como engloba mecanismos de coordenação com participação social na forma de conselhos de segurança alimentar e nutricional.

O processo histórico de apropriação da segurança alimentar e nutricional no Brasil levou à proposição de duas instituições que funcionam como mecanismos de coordenação do Sistema Nacional. A primeira é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). O outro é a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), órgão de governo vinculado ao Gabinete do Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As duas instituições têm como referência as deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do Sistema. Num processo que envolve milhares de pessoas em todo o País, as Conferências Nacionais são precedidas de conferências estaduais, distritais e municipais que escolhem os delegados à Conferência Nacional, além de abordarem temas que são específicos as suas esferas.

O CONSEA, por seu turno, tem a atribuição de transformar as deliberações das Conferências Nacionais em propostas relativas ao sistema e à política nacional, encaminhadas à CAISAN que as transforma em ações e programas públicos.

##### ATRIBUIÇÕES DO CONSEA

- a) Convocar a Conferência, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos;
- b) Propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- c) Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- d) Definir, em regime de colaboração com a CAISAN, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;
- e) Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover ações no setor; e
- f) Mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional.

LOSAN, 2006

O segundo mecanismo de coordenação nacional do Sistema, porém, no âmbito estritamente governamental, é a CAISAN, cuja missão é transformar em programas de governo as proposições emanadas do CONSEA. Integram a CAISAN todos os 19 ministérios que participam do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

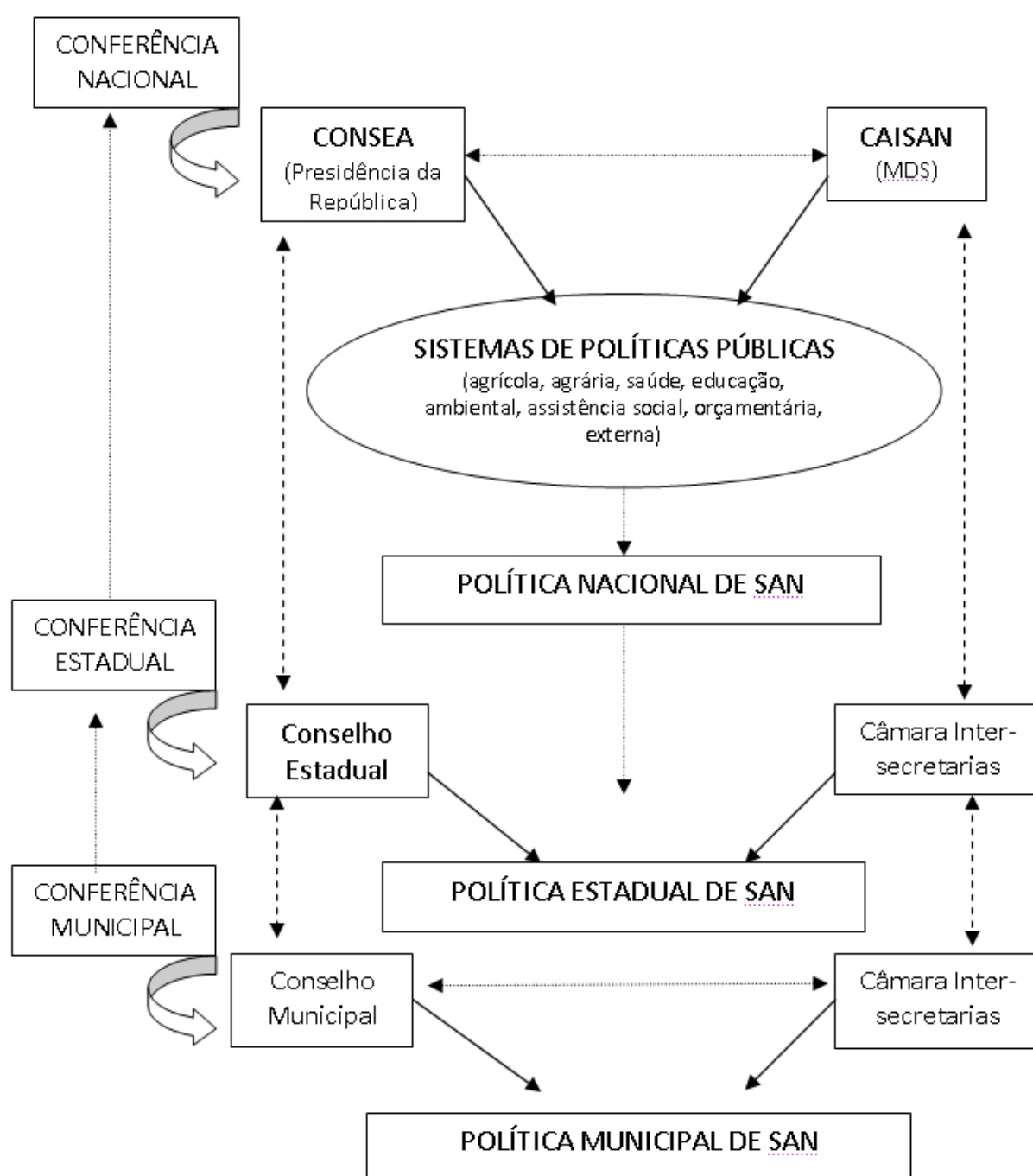
#### ATRIBUIÇÕES DA CAISAN

- a) Elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação; e,
- b) Coordenar a execução da Política e do Plano.
- c) Articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.

LOSAN, 2006

A institucionalidade (consultar anexo) e a dinâmica do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) estão representados no Diagrama 1. O Sistema Nacional tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre os diversos setores de governo e a sociedade civil em sua heterogeneidade, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional do País.

**DIAGRAMA 1** | Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil, 2009



Fonte: CONSEA, 2009 a

## 5. MECANISMOS PARA A GARANTIA DO DHAA

A garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) se faz a partir de mecanismos que orientam a relação entre o Estado e a sociedade para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população. Assim como cada indivíduo tem suas obrigações (votar, leis de trânsito, alistamento militar, imposto de renda, etc..) perante o Estado, o Estado também tem suas obrigações perante cada indivíduo, perante a sociedade, que são:

- Respeitar: A obrigação de respeitar os direitos humanos requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio à realização desses direitos. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, tem que criar mecanismos de reparação.
- Proteger: O Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem direitos humanos.
- Promover: A obrigação de promover/facilitar significa que o Estado deve envolver-se pró-ativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios e a sua utilização por elas, para garantia de seus direitos humanos. O Estado tem que promover/facilitar políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias.
- Prover: O Estado tem também a obrigação, em situações de emergências e/ou individuais ou familiares que, por condições estruturais ou conjunturais, não se tenha condições de garantir para si mesmo alimentação, moradia adequada, educação, saúde. O Estado tem, por exemplo, a obrigação de garantir a alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essas famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar, quando forem capazes de fazê-lo (VALENTE et al. Módulo I, 2007a).

### 5.1. Ações e Programas

A seguir são apresentados programas e ações do Governo Federal que têm o DHAA como referência, catalisador ou objetivo. As políticas, programas e ações foram selecionados e agrupados pelo CONSEA, particularmente pelo Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento. A partir do estudo, com amplo processo de consulta aos setores governamentais envolvidos, foi desenvolvida uma matriz para seleção, análise e discussão dessas políticas, programas e ações que garantem a realização progressiva do DHAA.

São sete as dimensões selecionadas para a matriz, escolhidas a partir do estudo de modelos causais da segurança alimentar e nutricional: 1. Produção de Alimentos; 2. Disponibilidade de alimentos; 3. Renda/Condições de Vida; 4. Acesso à alimentação; 5. Saúde e acesso aos serviços de saúde; 6. Educação; 7. Políticas Públicas dirigidas para populações tradicionais (tabela 4).

Importante frisar que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) produziu um documento, Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional, para subsidiar a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional + 2, realizada em Brasília, entre os dias 29 de setembro e 01 de outubro de 2009. Esse documento é orientado pelas diretrizes aprovadas na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN). Com base nesse documento foi preenchida a matriz elaborada pelo CONSEA (consultar Anexo 4).

Entre essas políticas, programas e ações do Governo Federal apontadas na tabela 4 algumas se destacam no âmbito do DHAA.

Na dimensão da produção e disponibilidade de alimentos o fortalecimento da agricultura familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos representam ações essenciais para a agricultura familiar no Brasil, que vem se tornando um importante ator no cenário da política agrária e agrícola nacional. A importância da agricultura familiar no processo de construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, embora quase consensual no país, segue suscitando questões que são objeto de intenso debate. Isto em razão das diferentes visões entre as organizações da sociedade civil, governos e iniciativa privada, sobre a coexistência de modelos distintos de agricultura representados nas categorias de agricultura familiar e agricultura patronal (ou agronegócio), coexistência que se expressa também institucionalmente em dois ministérios, o da Agricultura e o do Desenvolvimento Agrário.

Apesar de ocupar apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde, no Brasil, por 38% do valor da produção ou R\$ 54,4 bilhões (US\$ 32 bilhões), segundo dados do último Censo Agropecuário. Mesmo cultivando uma área menor em relação à agricultura patronal, pode-se afirmar que a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar e nutricional do País, pois responde por 87% da produção nacional de mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo. Ainda de acordo com o Censo, ela é também a principal geradora de empregos, concentrando 12,3 milhões de trabalhadores, correspondendo a 74,4% do total de ocupados no campo (IBGE. Censo Agropecuário 2006).

- Fortalecimento da Agricultura Familiar

O conjunto de ações voltadas para o apoio a esse setor da sociedade contempla crédito para custeio e investimento, seguro agrícola, assistência técnica e garantia de preços (consultar Tabela 4).

**TABELA 4 | Ações para o fortalecimento da agricultura familiar**

| LINHAS DE AÇÃO   | MINISTÉRIO RESPONSÁVEL  | RECURSOS APLICADOS (US\$ 1,00 = R\$ 1,70)  | POPULAÇÃO ATENDIDA  |
|--|---|--|---|
| <b>Crédito</b>   | Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Fazenda | Safra 2007/08: US\$ 5,3 bilhões<br>Safra 2008/09: US\$ 7,6 bilhões                 | 2007/08: 1,65 milhão de contratos; 5.387 municípios (96,8%) |
| <b>Seguro Agrícola (Seguro da Agricultura Familiar e Garantia-Safra)</b> | Ministério do Desenvolvimento Agrário                         | SEAF: Safra 2007/08: US\$ 58,9 milhões<br>Garantia-Safra: 2008: US\$ 101,7 milhões | SEAF: 40 mil famílias<br>Garantia-Safra: 314,5 mil famílias |
| <b>Garantia de Preços ao Agricultor Familiar</b>                         | Ministério do Desenvolvimento Agrário                         | 2008: US\$ 729,4 milhões (recuperação de crédito inadimplido)                      | 611 mil agricultores familiares; 29 culturas amparadas      |
| <b>Assistência Técnica</b>   | Ministério do Desenvolvimento Agrário                         | 2008: US\$ 115,8 milhões   | 743 mil agricultores familiares                             |

Fonte: BRASIL. MRE, 2009

• Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Criado em 2003, com a contribuição da sociedade civil a partir de proposição do CONSEA, esse programa tem dois grandes objetivos: apoiar a comercialização agropecuária dos agricultores familiares, estimulando a produção de alimentos, e facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar. Dessa forma, o programa busca fortalecer a agricultura familiar e, simultaneamente, canalizar para esse setor produtivo parte da expansão da demanda de alimentos gerada pelos programas governamentais de transferência de renda, compras de alimentos e recomposição dos estoques públicos.

Trata-se de uma estratégia de “juntar as duas pontas”, quais sejam, os produtores agrícolas e os consumidores. O governo, por meio de parcerias com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Estados e Municípios, compra os alimentos dos agricultores familiares, com dispensa de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. Isso garante renda às famílias dos agricultores com o limite de compra de até US\$ 2,059 por ano. Os alimentos adquiridos<sup>21</sup> são destinados a abastecer programas ou serviços públicos, tais como: a formação de estoques, a alimentação escolar, a distribuição de cestas básicas para famílias em situação de extrema pobreza e a distribuição de refeições em entidades da rede socioassistencial. Esse programa envolve diversos ministérios, sendo, portanto, um exemplo da intersectorialidade que caracteriza as ações de segurança alimentar e nutricional no Brasil (consultar Tabela 5).

<sup>21</sup> Os principais alimentos adquiridos pelo Programa de Aquisição de Alimentos são os seguintes: castanha-do-brasil, castanha de caju, farinha de mandioca, hortigranjeiros, leite, frango, feijão, arroz, rapadura, mel, salame, polpas de frutas e açúcar mascavo.

**TABELA 5 | Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**

| LINHAS DE AÇÃO                     | MINISTÉRIO RESPONSÁVEL    | RECURSOS APLICADOS 2008<br>(US\$ 1,00 = R\$ 1,70) | POPULAÇÃO ATENDIDA               |
|------------------------------------|---------------------------|---|----------------------------------|
| Programa de Aquisição de Alimentos | MDA, MDS e MAPA/<br>CONAB | US\$ 336,3 milhões                                | 93,4 mil agricultores familiares |

Fonte: BRASIL, MRE, 2009

Na dimensão 3, renda e acesso e gasto com alimentos:

- Programa Bolsa Família (PBF)

Maior programa de transferência de renda do governo federal atende atualmente 12 milhões de famílias pobres e extremamente pobres<sup>22</sup>, o que corresponde a cerca de 48 milhões de pessoas. Essas famílias recebem a média mensal de R\$ 95,00 (US\$ 56). Entre 2003 e 2008, o Programa teve seu orçamento significativamente ampliado, passando de R\$ 3,2 bilhões (US\$ 1,9 bilhões) para R\$ 10,5 bilhões (US\$ 6,1 bilhões).

Os benefícios são destinados a famílias em situação de pobreza que se dispõem à participação efetiva nos processos educacional e de saúde de seus filhos de modo a promover a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. Pesquisas revelam que os gastos das famílias com o benefício são direcionados, principalmente, à compra de alimentos.

Estudos indicam que a renda transferida a elas e a alimentação oferecida nas escolas são hoje as principais formas de acesso à alimentação para as famílias de mais baixa renda<sup>23</sup>. As famílias atendidas pelo Bolsa Família gastam sua renda principalmente com alimentação, com um gasto médio mensal de R\$ 200 (US\$ 118).

Na dimensão 4, acesso à alimentação adequada, o Brasil detém uma vasta experiência na implementação de programas de alimentação e nutrição voltados para escolares, trabalhadores e grupos populacionais com carências nutricionais.

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Programa que atua promovendo a saúde e a alimentação adequada e saudável nas escolas públicas a partir de uma abordagem baseada nos Direitos Humanos. Seu objetivo é o de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante sua permanência em sala de aula. Além disso, o Programa adquire produtos da Agricultura Familiar, estimulando o desenvolvimento sustentável, impulsionando a vocação agrícola e a recuperação dos hábitos alimentares regionais.

<sup>22</sup> O Bolsa Família atende famílias com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 (US\$ 82), sendo extremamente pobres as famílias com renda per capita até R\$ 70 (US\$ 41).

<sup>23</sup> Consultar Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008).



No Brasil, segundo dados de pesquisas realizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do Ministério da Educação, responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o percentual de crianças que referem consumir alimentação escolar em 2007 é de 86%. Com uma cobertura rural maior (92%) que a urbana (86%), e com cobertura de 82% na Região Norte, 86% no Nordeste, 91% no Centro-Oeste e 87% no Sul.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve, até 2008, a média de aproximadamente 35 milhões de refeições diárias oferecidas, gratuitamente, nas escolas públicas em todo o País para as crianças de 0 a 14 anos, do Ensino Fundamental, incluindo creches e pré-escolas<sup>24</sup>. Conforme os dados do próprio FNDE os recursos direcionados para a alimentação escolar no País só vem aumentando, em 2008 foram atendidos 34,6 milhões de alunos de escolas públicas e filantrópicas em todo o Brasil, com aplicação de US\$ 876 milhões.

Com a inclusão, em 2009, dos alunos do Ensino Médio e do programa de educação de jovens e adultos, eleva-se a estimativa para 47 milhões de refeições diárias. Em 2009, o orçamento da União para a ação prevê gastos de R\$ 2 bilhões (US\$ 1,17 bilhões).

• Programa Acesso à Alimentação

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em parceria com Estados, Municípios e organizações da sociedade civil, vem implantando no Brasil um conjunto de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como os Restaurantes Populares, os Bancos de Alimentos e as Cozinhas Comunitárias. O objetivo do Ministério é ampliar, fortalecer e complementar a funcionalidade desses equipamentos com vistas a estimular o desenvolvimento de metodologias educacionais inovadoras, que favoreçam a redução do desperdício de alimentos, a promoção de hábitos alimentares saudáveis e a mobilização social (Tabela 6).

**TABELA 6 | Programa Acesso à Alimentação**

| LINHAS DE AÇÃO         | RECURSOS APLICADOS 2008<br>(US\$ 1,00 = R\$ 1,70) | POPULAÇÃO ATENDIDA   |
|------------------------|---|--|
| Restaurantes Populares | US\$ 5,52 milhões                                 | 64 restaurantes em operação, atendendo a cerca de 99 mil pessoas por dia |
| Cozinhas Comunitárias  | US\$ 161 mil                                      | 371 unidades em funcionamento, atendendo a cerca de 68,9 mil pessoas     |
| Bancos de Alimentos    | US\$ 1,52 milhão                                  | 55 unidades em operação, atendendo a cerca de 671 mil pessoas            |

**Fonte:** BRASIL, MRE, 2009

<sup>24</sup> A educação no Brasil está dividida em dois grandes níveis: Educação Básica e Educação Superior. A Educação Básica é composta de três etapas: Educação Infantil que atende crianças até 5 anos em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos); Ensino Fundamental, obrigatório para estudantes entre 6 e 14 anos, e Ensino Médio, com duração de três anos. Já a Educação Superior ocorre depois do Ensino Médio, de 18 anos em diante.

- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

O Programa de Alimentação do Trabalhador, de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego, foi criado em 1976 com a finalidade de subsidiar a alimentação dos trabalhadores de menor renda do setor formal da economia. Seu custo é repartido entre (i) o governo federal por meio de incentivos fiscais concedidos às empresas que participam do programa, (ii) o setor empresarial e, (iii) o trabalhador que tem uma pequena parcela de seu salário descontado (até 20% do custo direto da refeição).

O Programa de Alimentação do Trabalhador do Ministério do Trabalho e Emprego aplicou recursos em 2008 de US\$ 188 milhões, com uma população atendida no mesmo ano de 11,2 milhões de trabalhadores do setor formal da economia, em todo o Brasil.

Por fim, destacam-se na dimensão saúde e acesso a serviços de saúde a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

- Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)

A Política Nacional de Alimentação e Nutrição é referência para o desenvolvimento de ações de alimentação e nutrição, no âmbito do setor saúde. A PNAN, publicada em 1999, é a primeira política brasileira a colocar explicitamente o DHAA como princípio norteador de seus programas e ações. A política é composta por sete diretrizes:

- 1) Estímulo às ações intersetoriais com vistas ao acesso universal aos alimentos;
- 2) Garantia da segurança e da qualidade dos alimentos e da prestação de serviços neste contexto;
- 3) Monitoramento da situação alimentar e nutricional;
- 4) Promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis;
- 5) Prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição;
- 6) Promoção do desenvolvimento de linhas de investigação e
- 7) Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos. Destacam-se as atividades de qualificação, expansão e fortalecimento da vigilância alimentar e nutricional, a formação dos profissionais de saúde para as ações de promoção da alimentação saudável<sup>25</sup>.

Também têm sido fortalecidos e aprimorados os programas de combate às carências nutricionais, tais como, hipovitaminose A, bócio endêmico e anemia ferropriva, dentre outras.

Além disso, o compromisso do Sistema Único de Saúde (SUS) com as famílias do Programa Bolsa Família é prestar serviços de atenção básica com vistas a garantir o cumprimento do calendário de vacinação, o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança, o seguimento de consultas de pré-natal da gestante e da assistência pós-parto e a realização da vigilância nutricional.

---

<sup>25</sup> A publicação, em 2006, do Guia Alimentar para a População Brasileira é uma referência para a educação alimentar e nutricional. Todas as diretrizes do Guia foram desenvolvidas considerando a dupla carga de doenças da população brasileira e recomendam ações não apenas ao setor saúde, mas também à indústria e comércio de alimentos e às famílias e indivíduos (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).

**TABELA 7 | Ações do Sistema Único de Saúde para famílias do Programa Bolsa Família**

| LINHAS DE AÇÃO                      | MINISTÉRIO RESPONSÁVEL               | RECURSOS APLICADOS 2008<br>(US\$ 1,00 = R\$ 1,70) | POPULAÇÃO ATENDIDA<br>2008  |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| Alimentação e Nutrição para a Saúde | Ministério da Saúde                  | US\$ 20,3 milhões                                 | 5,6 milhões de famílias e 3,5 milhões de crianças com as condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família acompanhadas. |
| Educação Alimentar e Nutricional    | Ministério do Desenvolvimento Social | US\$ 3,39 milhões                                 |   |

Fonte: BRASIL,. MRE, 2009

## 5.2. Comunicação e Informação

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação vêm realizando uma série de ações voltadas para a educação alimentar e nutricional, que inclui certa informação sobre o direito humano à alimentação adequada. São cartilhas e outras publicações que trabalham diversos temas da segurança alimentar e nutricional, sempre mencionando o direito à alimentação, mesmo que de forma ainda muito tímida.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) destacam-se as ações da Coordenação Geral de Educação Alimentar e Nutricional que tem o objetivo de promover uma alimentação adequada e saudável de modo a estimular a autonomia do indivíduo e a mobilização social, valorizando e respeitando as especificidades culturais e regionais dos diferentes grupos sociais e etnias, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A Coordenação atua por meio de ações de formação de gestores dos programas de segurança alimentar e nutricional, e editais de financiamento dos projetos de Prefeituras e Estados, além de campanhas nacionais de informação.

Importante passo foi dado nos anos 2000, com o Ministério da Saúde, elaborando vários materiais para a promoção da alimentação saudável no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Com relação à promoção da alimentação saudável no ambiente escolar, em 2006, foi publicada a Portaria Interministerial nº 1.010, entre os Ministérios da Educação e da Saúde, que estabeleceu as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas públicas e privadas do País, e as principais ações para alcançá-las. A partir de 2007, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação firmou convênios com nove Universidades Federais, tornando-as Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) que, entre outras funções, capacitam nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar, gestores e merendeiras.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, em acordo com a Universidade Estadual de Campinas, publicaram a Tabela de Composição de Alimentos (TACO), visando conhecer a composição nutricional detalhada dos alimentos consumidos (568

até agora) para a garantia do direito à informação nutricional, essencial ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Por parte da sociedade civil também não é desprezível a quantidade de campanhas e publicações que realiza, a própria Diretrizes Voluntárias teve a sua divulgação muito em função das organizações não governamentais (consultar Anexo II as organizações da sociedade civil com várias ações e cartilhas sobre o direito à alimentação).

Uma campanha nacional com apoio de entidades públicas e da sociedade civil é a campanha Alimentação: direito de todos, organizada pelo CONSEA. Conta com um vídeo em transmissão nacional desde agosto de 2009 realizado pela ONG Movimento Humanos Direitos, em que vários artistas reconhecidos nacionalmente prestam informações sobre a importância de incluir o DHAA no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

### 5.3. Formação e capacitação

Importante papel tem desempenhado a Rede de Educação Cidadã, ligados à Assessoria Especial da Presidência. A ação que está, hoje, presente nos 26 estados e no Distrito Federal, com os Talheres Estaduais, microrregionais e municipais, conta com o apoio de instâncias públicas e parcerias com a sociedade civil. A Rede conseguiu chegar a mais de 1.500 municípios brasileiros e envolver cerca de 300 mil pessoas e processos de formação e capacitação que incluem o Direito Humano à Alimentação Adequada.

O Ministério da Educação realizou diversas capacitações voltadas para cerca de 8 mil conselheiros de alimentação escolar, a fim de fornecer-lhes informações e conhecimentos que subsidiem suas ações no exercício legal do controle social e para a participação de todas as etapas de operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O tema do Direito Humano à Alimentação Adequada esteve presente e também foi abordado em todos os sete Encontros Nacionais do Programa realizados entre 2003 e 2008. O Brasil sediou em 2007, na cidade de Recife, o III Congresso Internacional de Alimentação Escolar para a América Latina, o qual teve como tema Alimentação Escolar: direito humano e direito universal.

Além disso, o Ministério da Educação distribuiu, em 2007, 556 mil cartazes sobre o direito dos escolares à alimentação escolar para 190 mil escolas da rede pública de ensino. Com o objetivo de integrar e disseminar as ações de segurança alimentar e nutricional desenvolvidas nas escolas públicas brasileiras foi criada a Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar ([www.rebrae.com.br](http://www.rebrae.com.br)), a qual é, também, uma prestação de contas à sociedade.

Desde 2007, o MDS coordena a REDESAN, uma rede de comunicação e formação de gestores de Segurança Alimentar e Nutricional, organizada por meio de uma plataforma virtual de educação à distância. A REDESAN tem como objetivo principal oferecer um processo de formação continuada para os gestores locais dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias). Os cursos oferecem módulos de capacitação para o DHAA.

O Ministério da Saúde mantém desde a década de 1980 uma rede de universidades e centros de pesquisa públicos (Centro Colaborador e de Referência em Alimentação e Nutrição, CECAN) que

desenvolvem pesquisas estratégicas para a implementação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e apóiam as ações de formação da rede de profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) nos Estados.

Por fim, vale mencionar o Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). O Plano envolve a educação básica, educação superior, educação não-formal e educação dos profissionais dos sistemas de justiça e segurança.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH) e o Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Justiça e Secretarias Especiais, além de executar programas e projetos de Educação em Direitos Humanos, são responsáveis pela coordenação e avaliação das ações desenvolvidas por órgãos e entidades, públicas e privadas.

Com vistas a uma ampla divulgação do Plano Nacional e à promoção de mobilização nacional, foi realizada Consulta Nacional em 2005, por meio de 26 Encontros Estaduais e um Municipal. As contribuições foram sistematizadas e inseridas em versão atualizada do Plano, lançada em agosto de 2006, durante Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos, que reuniram em Brasília, durante quatro dias, mais de 700 participantes, incluindo convidados de 15 países.

Por parte da sociedade, em 2007 e em 2009, a ÁGERE e a ABRANDH, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizaram o curso à distância de Formação em DHAA no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. O curso, nas duas edições, objetivou a capacitação de agentes do poder público, em suas diferentes esferas de governo, representantes da sociedade civil, membros de Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional; procuradores e promotores do Ministério Público e outros atores relevantes, colaborando com o direito à alimentação. Os agentes foram preparados para desenvolver iniciativas nacionais, estaduais, locais e comunitárias a partir da realidade com a qual trabalham (Conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, setor público, organizações sociais, comunidades, etc..) e para a articulação no fortalecimento e/ou criação de redes de promoção e monitoramento da Segurança Alimentar e Nutricional. Ao final do curso 2.252 alunos foram aprovados em 672 municípios. A segunda edição foi realizada em 2009 (dados em processamento) com previsão da terceira em 2010.

#### 5.4. Exigibilidade

No caso de violação de um Direito Humano em nível nacional, um indivíduo pode exigir a realização desse direito junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e por meio de instrumentos de exigibilidade:

- Exigibilidade administrativa

É a possibilidade de exigir junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do direito à alimentação (postos de saúde, escolas, postos de previdência social, escritórios do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), postos do Ministério do Trabalho etc..) a promoção desse direito, bem como a prevenção, correção ou reparação das ameaças ou violações.

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

quem são os titulares de direito; o que são violações no âmbito do programa e quando podem ocorrer; quais organismos são 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.

A Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA, entre 2005 e 2006, analisou três programas governamentais: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Bolsa Família (PBF) e a Estratégia Saúde da Família do Ministério da Saúde e elaborou, com o apoio da ABRANDH, relatórios com recomendações específicas de rotinas e procedimentos aos organismos governamentais responsáveis pelos programas.

- Exigibilidade política

É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (Conselhos de Políticas Públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo. A exigibilidade política é, portanto, a capacidade de exigir que os agentes políticos façam as escolhas mais eficazes e diligentes, contemplando a participação social e outros princípios, para a garantia dos Direitos Humanos.

Junto ao Poder Legislativo e aos seus membros é possível exigir que sejam elaboradas as leis necessárias para a realização dos Direitos Humanos e que deixem de criar leis que possam criar obstáculos. No Brasil também compete ao Poder Legislativo, por força constitucional, o acompanhamento de programas e ações executados pelo Poder Executivo, bem como a sua fiscalização orçamentária. Portanto, sempre que necessário, é possível exigir que o Legislativo faça uso desta competência para averiguar possíveis irregularidades ou violação desse direito pela Administração Pública.

Vale destacar ainda que nos três poderes e nas diversas esferas de administração pública geralmente existem ouvidorias ou corregedorias, órgãos responsáveis por receber reclamações e denúncias dos cidadãos, para que sejam tomadas medidas contra os agentes da própria instituição.

É importante lembrar que junto ao Poder Executivo, o DHAA e demais Direitos Humanos podem ser exigidos administrativamente (junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do direito à alimentação) ou politicamente (junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas).

- Exigibilidade quase-judicial

É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a garantia de direitos. No Brasil, é o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, antes de exigir direitos perante o Poder Judiciário, pode usar instrumentos quase-judiciais para averiguar violações de direitos.

As Comissões Nacionais de Direitos Humanos e outras instituições especializadas na proteção dos direitos de grupos específicos, tais como minorias étnicas e lingüísticas, populações indígenas, crianças, refugiados ou mulheres também podem ser citadas como exemplos de mecanismos quase-judiciais de exigibilidade.

- Exigibilidade judicial

É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Esta cobrança pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais. No Brasil temos a Ação Civil Pública<sup>26</sup>. É importante enfatizar que há exemplos de exigibilidade perante o Poder Judiciário que se dão através de ações políticas e não através de ações ou instrumentos judiciais.

Em 2007 o Ministério Público Estadual de Alagoas, por meio das Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, e pelo Ministério Público do Trabalho, ingressou com uma Ação Civil Pública, contra o Município de Maceió, pela lesão aos direitos difusos e coletivos de crianças e adolescentes residentes na Orla Lagunar da cidade (comunidades de Sururu de Capote, Mundaú, Torre e Muvuca) que enfrentam uma série de dificuldades cotidianas para exercer seus Direitos Humanos mais fundamentais, incluindo o de se alimentar.

O Poder Judiciário julgou procedente a Ação Civil Pública e com esta decisão o Município de Maceió deverá tomar uma série de medidas para acabar com a situação precária dessa população.

Para cobrança de Direitos Humanos, a Ação Civil Pública e a Sentença apresentaram como fundamentos jurídicos, documentos e normas nacionais e internacionais de Direitos Humanos, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos das Crianças, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Constituição Federal de 1988. Estes dois instrumentos jurídicos podem ser apontados como ações pioneiras no Brasil para a exigibilidade dos Direitos Humanos de comunidades em situação de insegurança alimentar e nutricional.

---

<sup>26</sup> É instrumento processual destinado à proteção de interesses difusos da sociedade e, excepcionalmente, para a proteção de interesses coletivos e/ou individuais homogêneos.





## 6. INSTITUCIONALIDADE PARA O MONITORAMENTO DO DHAA

Em cada país existem diferentes instituições e instrumentos públicos de defesa e exigibilidade de direitos. No Brasil o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), assim como outros sistemas de políticas públicas nacionais, depende das instâncias públicas de defesa e exigibilidade dos direitos humanos, dos conselhos de políticas públicas e de direitos humanos e das iniciativas da sociedade civil.

### 6.1. Instâncias Públicas de Defesa e Exigibilidade

O Ministério Público, a Defensoria Pública, os Tribunais de Justiça, os instrumentos disponíveis no âmbito do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados) são os principais órgãos de monitoramento do DHAA.

- Defensoria Pública: presta orientação jurídica e a defesa dos necessitados, em todos os graus, perante o Poder Judiciário da União (a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral, a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar).
- Ministério Público: instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, que tem como fim precípuo, segundo a Constituição Federal, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Em razão de suas atribuições e dos instrumentos que dispõe, renomados juristas afirmam que, atualmente, o Ministério Público é o órgão com maior estrutura e que apresenta as melhores condições para o controle da administração e para a garantia dos Direitos Humanos no Brasil. O Ministério Público é autônomo em relação a todos os poderes públicos, e, em especial, ao Poder Executivo e ao governo, sendo, portanto, a única instituição brasileira que funciona de acordo com a independência e autonomia propostas pelos Princípios de Paris<sup>27</sup>. Mesmo sem a intermediação de advogado pode-se dirigir ao Ministério Público e registrar uma reclamação (protocolar uma representação por escrito).

Para apurar as violações de Direitos Humanos, o Ministério Público dispõe de instrumentos, dentre eles destacam-se a competência para promover inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas e expedir recomendações (VALENTE; FRANCESCHINI e BURITY, 2007).

No âmbito do Congresso Nacional três instâncias são relevantes para o DHAA. Na Câmara dos Deputados a *Comissão de Direitos Humanos e Minorias* e no *Senado Federal a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa*, com uma Comissão Especial Temporária de Acompanhamento de Metas Fixadas pela ONU (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Há também a *Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional*, composta por 230 membros, entre deputados federais e senadores, que surgiu em 2007 em função da campanha de aprovação da Proposta de

---

<sup>27</sup> Oficialmente são Princípios Relacionados com o Status de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Resolução 19921/54 de março de 1992 da Comissão de Direitos Humanos da ONU). São que versam sobre instituições nacionais que devem ter como atribuições, entre outras coisas, de apresentar ao Governo e ao Congresso Nacional, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos Direitos Humanos; promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação; dar publicidade aos Direitos Humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e da imprensa. Os princípios também observam a composição destas instituições que devem primar por uma representação pluralista e independente, mantidas com recursos adequados para manter pessoal e ambiente de trabalho próprios, sem corte financeiro, e os seus membros tenham mandato estável.

Emenda Constitucional que acrescenta o direito à alimentação ao texto da Constituição Federal. A Frente brasileira apoiou, na Conferência Interparlamentar sobre o Direito à Segurança Alimentar ocorrida em setembro de 2009 no Panamá, a constituição formal da Frente Parlamentar Contra a Fome na América Latina e Caribe. A Frente Latinoamericana é parte da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome e o objetivo fomentar a discussão e a aprovação de leis que garantam o direito à alimentação e a segurança alimentar a todos os cidadãos da América Latina e Caribe.

## 6.2. Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos

Os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos Humanos são importantes espaços de defesa e exigibilidade dos Direitos Humanos no Brasil.

Os Conselhos de Políticas Públicas têm o potencial de se constituírem em espaços para a exigibilidade de direitos quando propõem a criação de algum programa ou política pública ou quando recomendam que políticas e programas sofram modificações a fim de incorporar a perspectiva dos Direitos Humanos em sua operacionalização.

Os Conselhos de Políticas Públicas se caracterizam, segundo a Constituição Federal, por garantir a participação de representantes da sociedade civil, em alguns casos de forma paritária. Cabe a eles também ter uma função mista de assessoramento e negociação de políticas e programas e de monitoramento e controle social. O grau de independência dos referidos conselhos em relação ao Poder Executivo é extremamente variado, dependendo da força dos movimentos sociais correlatos, mas historicamente estas instâncias têm-se demonstrado extremamente limitadas em sua autonomia.

### • Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

O Conselho tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. Pela sua natureza consultiva e de assessoramento, o Conselho não é, nem pode ser, gestor nem executor de programas, projetos, políticas ou sistemas.

Inspirado nas resoluções das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho acompanha e propõe diferentes programas, como Bolsa Família, Alimentação Escolar, Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e Vigilância Alimentar e Nutricional, entre muitos outros.

Atualmente (gestão 2007 a 2009) é formado por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal), além de 23 observadores convidados, entre eles a FAO e o UNICEF. O Conselho é composto a partir dos seguintes critérios: 1/3 (um terço) de representantes governamentais, 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil, mais observadores representando conselhos afins de âmbito federal, organismos internacionais (FAO, OPAS, UNICEF, PNUD e UNESCO), entidades da cooperação internacional (Action Aid, Oxfam e FIAN) e o Ministério Público Federal. O Presidente do Conselho é indicado pelo plenário do Colegiado entre os representantes da sociedade civil e designado pelo Presidente da República; os dois últimos presidentes do Conselho integram o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. A Secretaria Geral do Conselho é exercida pelo Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Nesta gestão o Consea possui seis comissões permanentes, são elas: Regulamentação e Institucionalização do Sisan; Segurança Alimentar e Nutricional nas Estratégias de Desenvolvimento; Política e Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais; Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas e a Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada.

A Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada do CONSEA Nacional tem como missão analisar políticas e programas públicos, a partir da ótica do DHAA, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas.

A Comissão desenvolveu uma metodologia com base na experiência da Comissão de Direitos Humanos da África do Sul e em outros instrumentos nacionais e internacionais sobre monitoramento e exigibilidade. A metodologia propõe a definição de protocolos, procedimentos e rotinas para cada um dos programas e políticas públicas que estejam disponíveis para os titulares de direito e portadores de obrigações.

#### CONSELHOS AFINS À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Conselho de Alimentação Escolar (CAE): órgão autônomo e deliberativo nos Estados e Municípios composto por membros do Executivo, Legislativo, professores, pais de alunos e sociedade civil com competência de acompanhar a aplicação dos recursos da alimentação escolar, além de zelar pela qualidade da alimentação.

Conselho Nacional de Saúde (CNS): ligado ao Ministério da Saúde, possui a Comissão Permanente de Alimentação e Nutrição (CIAN).

Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF): ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Conselho Nacional de Meio-ambiente (CONAMA): ligado ao Ministério do Meio Ambiente.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): ligado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): Presidência da República.

Já os Conselhos de Direitos Humanos têm como função primordial captar, investigar, monitorar e propor recomendações para reparação e prevenção de violações de direitos. Tendo em vista o seu mandato e a natureza do trabalho exercido, devem ter como parâmetro de organização e forma de trabalho as diretrizes estabelecidas pelos Princípios de Paris, em que determina a independência em relação ao governo, expressa em sua autonomia financeira, política e administrativa.

No entanto, na prática, os Conselhos de Direitos Humanos no Brasil como em outros países, ainda não atuam em plena consonância com esses Princípios. Alguns Conselhos de Direitos, incluindo o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) e os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, apesar de atribuições e funcionamento diferentes ainda estão compostos dentro dos moldes dos Conselhos de Políticas Públicas - conselhos paritários, com função de assessoria ao Poder Executivo, com garantia de direito a voto dos representantes governamentais, com limitada autonomia em relação ao Poder Executivo.

Mesmo com esses limites, os Conselhos de Direitos Humanos, em especial o CDDPH, têm cumprido um papel fundamental no processo de redemocratização do País, denunciando, de forma pública e independente, violações graves de Direitos Civis e Políticos que influenciam diretamente a realização dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DESCA). Além disso, nos últimos anos, os Conselhos de Direitos Humanos vêm sendo mais e mais cobrados a se posicionar em relação a violações do DHAA. Um dos resultados ainda incipientes desta pressão foi a criação da Comissão Especial de Monitoramento das Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito do CDDPH.

- Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada

Essa Comissão foi instituída, em maio de 2005, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). O Conselho é atualmente vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Representa um marco de inovação nas atividades do Conselho, sendo a primeira Comissão Especial dedicada ao monitoramento da realização de um Direito Humano no âmbito do próprio Conselho e também no Brasil.

A Comissão foi criada como resposta à necessidade urgente de estabelecimento de um espaço capaz de receber, investigar e recomendar ações corretivas e reparadoras de violações do DHAA, tendo como meta agilizar respostas interinstitucionais às gravíssimas situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional a que estão submetidas milhões de famílias brasileiras (consultar capítulo 1).

Assim, o que se pode observar é que os Conselhos de Direitos Humanos e os Conselhos de Políticas Públicas, ainda que tenham como ponto comum a função de controle social, têm naturezas, mandatos e responsabilidades distintas e, de acordo com os documentos de Direitos Humanos, também devem ter formas de operacionalização diferentes. Estes conselhos têm mandatos e atribuições bem diferentes em relação ao que podem fazer em termos de promoção, proteção e garantia de Direitos Humanos.

Ao mesmo tempo, eles são regidos por princípios e normas distintas, o que os torna instituições de natureza diferentes. Mas que podem influenciar diretamente e estimular ações do governo e da própria sociedade em relação à realização do DHAA.

De todo modo, é fundamental a participação da sociedade civil de forma ativa, informada e autônoma de todos os Conselhos existentes para garantir a efetividade desses espaços para o controle social sobre o poder público e, assim, para a promoção e exigibilidade dos Direitos Humanos, em particular do DHAA.

### 6.3. Iniciativas da Sociedade Civil

Existem também iniciativas da sociedade civil que exercem uma forte pressão sobre os Estados no sentido da realização prática dos Direitos Humanos. Entre elas podemos citar todas as organizações não-governamentais (ONGs), entidades populares e sindicais e movimentos sociais que promovem a exigibilidade de diferentes Direitos Humanos, reconhecidas hoje como defensoras de Direitos Humanos.

- Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

O Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA) foi criado em 2002 pela Plataforma DHESCA Brasil, uma rede de entidades e organizações da sociedade civil que trabalha para a promoção da exigibilidade desses direitos. O Projeto tem caráter inovador e tem demonstrado o enorme potencial que as redes da sociedade civil, em parceria com órgãos públicos, têm para pressionar o poder público no sentido da garantia e exigibilidade de direitos.

Os Relatores Nacionais são selecionados por uma comissão tripartite, composta por representantes da sociedade civil, de organismos governamentais e de agências do Sistema das Nações Unidas, a partir de nomes indicados em consulta pública. O mandato dos relatores é similar ao dos Relatores Especiais da ONU, enfatizando-se a independência e a autonomia, conforme previsto nos Princípios de Paris.

O mandato dos Relatores e Relatoras Nacionais inclui a coleta e apuração de denúncias de violações, inclusive por meio de missões de investigação, e a responsabilidade de identificar mecanismos administrativos, legais e políticos capazes de superar ou reparar essas violações, bem como tomar as medidas necessárias para emitir as recomendações às autoridades públicas, com base na investigação realizada. As missões de investigação são concluídas com a realização de uma audiência pública, em sua grande maioria convocadas e desenvolvidas em parceria com o Ministério Público.

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

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

O impacto positivo das Relatorias Nacionais deriva de uma combinação de fatores: o forte movimento social que apóia cada uma das Relatorias; os Relatores são escolhidos entre pessoas que são referências nacionais dentro de seus movimentos; o apoio e o reconhecimento público recebido de setores relevantes do Ministério Público Federal e Estadual.

As Relatorias Nacionais não gozam de poder efetivo para obrigar órgãos estatais a seguir suas recomendações, da mesma forma que a maioria dos instrumentos públicos de Direitos Humanos. No entanto, o apoio de organismos e dos instrumentos internacionais de Direitos Humanos (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento /Programa dos Voluntários das Nações Unidas; Relatorias Temáticas da ONU; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU), de órgãos federais (a exemplo da Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos do Ministério Público) e, principalmente, o apoio de redes da sociedade civil que congregam entidades, organizações e movimentos de todo o Brasil concede às Relatorias um poder de pressão política que impulsiona as ações de exigibilidade desenvolvidas pelos relatores.

O trabalho desenvolvido pela Relatoria Nacional para o Direitos Humano à Terra, Território e Alimentação<sup>28</sup> promove o debate sobre a dimensão dos Direitos Humanos entre as entidades do movimento social que atuam com segurança alimentar e nutricional; estabelece diálogo direto com agências governamentais com o objetivo de incorporar a dimensão dos Direitos Humanos nas políticas e programas públicos; e publiciza situações de violação e populações que até então viviam em situação de invisibilidade.

Relatórios com emissão de recomendações ao poder público em seus diferentes níveis de atuação podem ser descritos como importantes produtos destas missões. Tais recomendações podem, eventualmente, ser transformadas em Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público, o que pode intensificar ainda mais o processo de exigibilidade e realização dos direitos violados.

Além das missões de investigação, entre 2002 e 2008 a Relatoria Nacional recebeu e analisou mais de 40 denúncias de violações do DHAA. Algumas foram objeto de missões de investigação in loco, individuais ou em conjunto com outras Relatorias do Projeto Relatores Nacionais da Plataforma DHESCA Brasil. Outras foram investigadas por meio de encaminhamento de solicitação de informações às autoridades públicas competentes, após contatos com as entidades denunciantes para verificação das informações, sempre em íntima colaboração com membros do Ministério Público Federal e/ou Estadual. A Relatoria emitiu notas públicas ou recomendações em grande parte destas denúncias.

As ações da Relatoria não se propõem a resolver os problemas das populações, e nem poderiam fazer isto de forma isolada. Seu objetivo é fortalecer a exigência de um tratamento digno às demandas das populações pelo Estado e buscar garantir a possibilidade de que estas populações continuem a lutar pelos seus direitos no lugar onde elas têm vivido e se alimentado por décadas.

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

Criado em 1998, em consequência do processo de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, o Fórum Brasileiro é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada. Existem Fóruns Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional na maioria dos estados do País.

Esse fórum insere-se em redes mundiais de segurança alimentar (ou seja, Rede de Segurança Alimentar e Cidadania dos Povos de Língua Portuguesa; Rede Internacional para o Direito Humano à Alimentação (FIAN); Rede Interamericana de Agricultura e Democracia (RIAD) e Aliança Mundial para Nutrição e Direitos Humanos (WANAHR), que articulam a sociedade civil global e se relacionam com governos e organizações intergovernamentais no tocante a esse campo.

O Fórum exerceu um papel fundamental na articulação do movimento de segurança alimentar e nutricional, que manteve o tema na agenda política e influenciou o governo atual a reinstituir o CONSEA. Além disso, o FBSSAN tem sido um importante catalisador do processo de preparação das conferências nacionais. O Fórum congrega diferentes setores da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, redes, pesquisadores, militantes) com atuação em

---

<sup>28</sup> Já teve o nome de Relatoria Nacional dos Direitos Humanos à Alimentação Adequada e Terra Rural. O novo relator (desde junho de 2009) é Sérgio Sauer e já foram Clóvis Zimmerman e o primeiro Flávio Valente. Como relator, Sérgio Sauer pretende acompanhar temas como regularização fundiária na Amazônia, expansão do agronegócio e os impactos sobre a terra, território e alimentação, demarcação de terras indígenas e de territórios quilombolas, transposição do Rio São Francisco, uso de agrotóxicos e acompanhamento da inserção do DH à Alimentação nas políticas públicas.

diferentes dimensões: reforma agrária, comércio internacional, produção de alimentos, métodos produtivos, abastecimento, controle de qualidade, economia solidária, geração de emprego e renda, hábitos e culturas alimentares, nutrição, entre outros. Ao mesmo tempo, o FBSSAN tem sido o principal elo entre a sociedade civil brasileira e a sociedade civil global que atua nas áreas de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Além disso, o Fórum, devido a sua composição ampla e intersetorial, colaborou de maneira incisiva para a construção de um conceito nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que incorpora a dimensão do direito à alimentação, expressa na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Também o FBSSAN tem sido uma das redes que tem apoiado efetivamente a atuação da Relatoria Nacional para o direito à alimentação.

- Movimentos Sociais

Os movimentos sociais do Brasil têm sido responsáveis por uma série de ações para exigir direitos. Os movimentos, sejam de luta pela terra, território, de povos indígenas, de mulheres, sejam de outros segmentos, têm fortalecido a luta de comunidades inteiras que resistem às causas estruturais de violação ao DHAA.

Ao lutar contra essas causas estruturais os movimentos geram impactos importantes para a preservação da soberania, da cultura e da segurança alimentar e para garantia da dignidade e do DHAA.

Esses movimentos passam por uma criminalização de suas ações por parte de setores da sociedade brasileira, principalmente dos grandes proprietários de terra. É fundamental a resistência que apresentam ao modelo de desenvolvimento que provoca pobreza e fome, e, acima de tudo, é essencial que esses movimentos possam, com apoio do Estado, prosseguir na luta pela promoção de direitos.

A institucionalidade das organizações sociais são complexas e variadas, para mais detalhes consultar o Anexo II.



Também se destacam:

Articulação Nacional de Agroecologia (ANA): entidades engajadas na promoção da agroecologia, agricultura familiar e alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural.

Articulação no Semi-Árido Brasileiro (ASA): congrega cerca de 700 organizações da sociedade civil que trabalham com tecnologias alternativas de convivência com o Semi-árido brasileiro.

Via Campesina: movimento internacional que coordena organizações camponesas de pequenos e médios agricultores, trabalhadores agrícolas, mulheres rurais e comunidades indígenas. A Via Campesina Brasil é composta pelos seguintes movimentos: MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores; MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens; MMC - Movimento de Mulheres Camponesas e CPT - Comissão Pastoral da Terra.

Fórum Social Mundial: espaço de debate democrático de idéias, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil. Após o primeiro encontro mundial, realizado em 2001, se configurou como um processo mundial permanente de construção de alternativas às políticas neoliberais.

Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP): articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas e pluralistas que atuam sobre os processos de integração regional e comércio. Estas entidades buscam alternativas de integração hemisférica opostas à lógica da liberalização comercial e financeira predominante. O Grupo de Trabalho em Agricultura da Rede traz contribuições para o tema do direito à alimentação.

Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo: objetiva contribuir para a articulação das ações desenvolvidas pelas várias organizações que apóiam a reforma agrária no Brasil. O Fórum é responsável pela Campanha pela Emenda Constitucional que Estabelece um Limite Máximo a Propriedade da Terra no Brasil. Em 2003, lançou a Carta da Terra e realizou a Marcha pela Reforma Agrária. Como resultado desta iniciativa, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Reforma Agrária.

Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos: objetiva articular a sociedade civil na organização das conferências nacionais e no encaminhamento de suas deliberações, ações políticas junto ao Congresso Nacional e ao Executivo Federal, defendendo entre outros direitos o direito à alimentação.



## 7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A experiência acumulada pelo Brasil demonstra que a parceria entre diferentes atores, tais como o Ministério Público, entidades da sociedade civil, entidades do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), Poder Legislativo, Judiciário e diferentes conselhos e comissões pode contribuir para o processo de criação e fortalecimento de instituições relativas ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), bem como para a realização desse direito em todo território nacional. A própria sociedade é também imprescindível para a criação e utilização dos instrumentos de exigibilidade junto ao garante deste direito fundamental: o Estado.

O tema da Segurança Alimentar e Nutricional encontrou uma favorável plataforma política no Governo Lula o que reforçou a luta da sociedade civil e ampliou espaços de diálogo e concertação que dão visibilidade ao tema e às distintas visões a respeito, contribuindo na elaboração das políticas públicas.

A implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional articuladas com outras políticas públicas de proteção social (i.e., previdência social, benefícios assistenciais), de geração de emprego e renda (i.e., aumento real do salário mínimo, aumento da oferta de empregos formais) e de aceleração do crescimento (i.e., investimentos em logística, energia e moradia) possibilitaram a melhora expressiva das condições de vida da população brasileira, como pôde ser verificado no capítulo 1, com quedas na desigualdade, pobreza, desnutrição infantil e insegurança alimentar e nutricional.

Apesar dos indiscutíveis avanços, o Brasil permanece com uma dívida social incompatível com seu nível de desenvolvimento em função da desigualdade ainda persistente. O País ainda possui um contingente de mais de cinquenta milhões de pobres, apresenta níveis de desigualdade entre os mais altos do mundo e milhões de famílias que ainda não têm acesso a programas públicos, o que resulta na violação quotidiana de seu DHAA.

A adoção efetiva de uma cultura de direitos humanos, especialmente de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA) permanece em estágio embrionário no Brasil, por uma série de diferentes fatores:

- Há uma grande concentração de renda, de recursos, de terras e de poder no Brasil;
- A maioria da população desconhece os seus direitos;
- A falta de informação sobre direitos humanos contribui para que as ações públicas não sejam reconhecidas como forma de cumprimento de deveres e realização de direitos passíveis de serem exigidos. Não se pode negar que em muitos casos há uma forte dimensão paternalista e assistencialista que permeia o Estado e a sociedade brasileira, pois o acesso à alimentação, moradia, saúde, educação, cultura, ao lazer, entre outros, nem sempre é reconhecido como direito. Ao contrário, muitas vezes são vistos como favor, caridade ou privilégio;
- Mesmo nos casos de conhecimento da existência de direitos humanos, incluindo os DHESCA, a falta de informações quanto aos caminhos para garantir que esses direitos sejam realizados e a ausência de mecanismos efetivos para cobrança desses direitos são também grandes desafios que precisam ser enfrentados.
- Grande parte da população brasileira ainda acredita que a defesa de direitos humanos

se refere exclusivamente à defesa dos direitos dos “presos” e “bandidos”. Essa associação decorre de uma generalizada desinformação por parte da população e também, devido a uma construção de informações e de ideologias por parte da elite que não se interessa em aplicar efetivamente o direito humano no Brasil.

De imediato percebe-se a necessidade do empoderamento dos titulares de direitos e, particularmente, dos grupos sociais mais marginalizados, sobre os instrumentos disponíveis para exigir a realização de direitos. Para isso, é fundamental que saibam quais são esses direitos e como podem exigí-los. Não menos importante é a necessidade de capacitação dos gestores e servidores públicos acerca das obrigações que lhes cabem na qualidade de agentes do Estado frente à realização do DHAA.

A institucionalidade trazida pelo formato que o setor foi adquirindo no Brasil, que é a experiência de gestão intersetorial, essencial para o Sistema e a Política Nacional, ainda é bastante nova. O que dificulta a sua avaliação. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), na sua nova formatação, tem apenas seis anos, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) tem dois anos, já a principal lei do setor, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), é de 2006 e o Direito Humano à Alimentação Adequada não faz parte da Constituição Federal como direito fundamental, como cláusula pétrea. Sem contar a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada que ainda não possui mandato definido, sendo bastante criticado pela sociedade civil que espera uma atuação mais ativa por parte dessa comissão.

Além do mais, a experiência brasileira não se faz sem conflitos e dificuldades na construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecida pela LOSAN de 2006, mas que teve toda uma história de luta (ver capítulo 4). Verifica-se, por exemplo, nos setores conservadores um recorrente esforço de enfraquecimento e de criminalização das organizações e movimentos sociais que lutam por justiça social, o que contribui para enfraquecer a democracia brasileira.

Diante desse quadro, destacam-se a seguir quatro conjuntos principais de desafios e conseqüentes recomendações para a consolidação da soberania e da segurança alimentar e nutricional no Brasil e para a promoção do DHAA:

O primeiro conjunto de desafios refere-se às atuais crises: dos alimentos com a alta expressiva dos preços dos gêneros alimentícios em 2008; financeira que teve início em 2008 nos Estados Unidos e se espalhou pelo mundo, condenando os mais pobres a mais miséria; e ambiental, que parece indicar graves conseqüências para a segurança alimentar e nutricional do mundo.

A intervenção pública articulada e associada à participação da sociedade civil no controle social do Estado tem possibilitado que o Brasil tenha resistido bem a essas crises mundiais. Além disso, o País conta com uma agricultura diversificada e produtiva que vem aumentando a produção acima do consumo ano após ano e, por isso mesmo, tem criado superávits expressivos no setor.

Com o intuito de proteger-se contra possíveis impactos das crises globais na segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, em 2008, o Governo Federal desencadeou uma série de medidas, tais como: (i) o lançamento do Plano Safra Mais Alimentos que visa a aumentar a produção de alimentos via o incremento da produtividade da agricultura familiar, gerando estabilidade de preços ao consumidor; (ii) a elevação dos valores dos benefícios de programas como o Bolsa Família e a

Alimentação Escolar de modo a contornar os efeitos da inflação; e, (iii) a ampliação da cobertura de programas como a Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos, de modo promover a inclusão de um maior número de pessoas vulneráveis a fome (BRASIL. MRE, 2009).

Sobre a crise financeira o Brasil parece sair dela já no final de 2009, mas seus impactos na pobreza ainda precisam ser analisados, principalmente sobre a insegurança alimentar e nutricional das famílias das classes de menor poder aquisitivo.

No que se refere à crise climática, segundo dados do estudo “Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil” as mudanças do clima poderão ser tão intensas a ponto de mudar a geografia da produção agrícola nacional, trazendo sérias conseqüências para a produção de alimentos no Brasil<sup>29</sup>.

Frente a esse problema o Governo Brasileiro lançou, em dezembro de 2008, durante a 14ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP 14) realizada na Polônia, a Política e o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC).

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) apresentou um conjunto de considerações e propostas para esse Plano no documento “Mudanças Climáticas e seus Impactos no Direito Humano à Alimentação Adequada, na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional” (CONSEA, 2009 b).

Com relação aos agrocombustíveis<sup>30</sup>, o documento observa que o Brasil teve, em 2009, cerca de 9,5 milhões de hectares plantados com cana-de-açúcar (pouco mais da metade desse total está voltado para a produção de etanol). No mesmo ano, o governo federal avançou ao lançar iniciativas como as do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar e do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar.

Apesar de ser responsável pela produção de mais de 70% dos alimentos produzidos no Brasil, a agricultura familiar não foi incluída no Plano Nacional sobre Mudanças do Clima – (PNMC). O Plano não analisa os possíveis impactos das mudanças climáticas na vida das agricultoras, agricultores, povos indígenas e populações tradicionais, não prevê medidas que permitam o desenvolvimento de sistemas produtivos de convivência com as alterações do clima, nem inclui as organizações e movimentos sociais desse campo como atores importantes no processo de enfrentamento das mudanças climáticas (CONSEA, 2009 b).

Segundo Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Olivier de Schutter, que visitou o Brasil recentemente, as técnicas e práticas agroecológicas contribuem para melhorar a resiliência dos agricultores familiares ao aquecimento global bem como à crise energética<sup>31</sup>. Admitir isso, porém, requer uma mudança muito grande de paradigma por parte dos gestores de

---

<sup>29</sup> Segundo o documento, o aquecimento global pode comprometer a produção de alimentos, levando a perdas que começam com até R\$ 7,4 bilhões em 2020, podendo atingir R\$ 14 bilhões em 2070. A soja deve ser a cultura mais afetada. No pior cenário, as perdas podem chegar a 40% em 2070. O milho, o arroz, o feijão, o algodão e o girassol sofrerão forte redução de área de baixo risco no Nordeste, com perda significativa da produção. A mandioca, um dos principais alimentos do nordestino, terá um ganho geral de área de baixo risco, mas deve sofrer graves perdas no Nordeste. No entanto, a cultura da cana-de-açúcar poderá dobrar nas próximas décadas (DECONTO, 2008).

<sup>30</sup> A opção pelo termo “agrocombustível” tem por objetivo esclarecer que as práticas vigentes para a produção de etanol e diesel a partir de produtos agrícolas não são condizentes com a palavra “bio”, que em grego significa “vida”.

<sup>31</sup> Palestra realizada, em abril de 2009, sobre a crise global de alimentos e o direito humano a alimentação, no marco dos Diálogos Interativos da Assembléia Geral das Nações Unidas. Para mais informações, consultar: [www.un.org/ga/president/63/letters/conceptfoodcrisis.pdf](http://www.un.org/ga/president/63/letters/conceptfoodcrisis.pdf)

políticas públicas. A atual versão do Plano Nacional sobre Mudança do Clima não foi concebida a partir da crítica ao modelo de produção, distribuição e consumo adotado no país, pois não prevê medidas de prevenção e adaptação das populações mais vulneráveis.

As principais recomendações do documento referem-se à criação de um sistema de monitoramento dos impactos da produção de culturas energéticas com indicadores sobre o deslocamento da produção de alimentos, a poluição atmosférica, a contaminação dos recursos hídricos, a degradação dos solos, a destruição de florestas e demais ambientes naturais e as condições de trabalho. Para tanto, o CONSEA propõe a construção de um Índice de Segurança Alimentar e Nutricional. Também propõe a elaboração do Mapa Brasileiro das Vulnerabilidades Sociais às Mudanças Climáticas para subsidiar a construção e implementação de sistemas de alerta de riscos de desastres, a elaboração de políticas públicas de redução de riscos e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Essas medidas e principalmente as novas medidas que surgirão frente às mudanças climáticas devem ser monitoradas pela sociedade civil e demais instâncias responsáveis a fim de garantirem a continuidade dos avanços na erradicação da fome e na diminuição da pobreza e da desigualdade socioeconômica. Os Governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais necessitam implementar urgentemente medidas de mitigação e de adaptação as mudanças climáticas de modo a enfrentar as violações ao direito humano à alimentação que as populações mais vulneráveis já vêm sofrendo.

Somada às crises econômica, alimentar e energética, observa-se a falência de modelos de produção e consumo bem como de apropriação e uso dos bens da natureza, que contribuem para a insegurança alimentar de parcelas significativas da população brasileira.

O segundo conjunto de desafios diz respeito à construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, levando em conta as diretrizes e princípios estabelecidos pelas Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A intersectorialidade é um grande desafio e a complexidade da institucionalidade governamental e não-governamental é grande (ver anexos I e II).

Outro desafio é assegurar as atribuições legais e institucionais do CONSEA e da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) nos próximos governos, mantendo a visibilidade da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública brasileira.

Garantir recursos orçamentários permanentes, estáveis e crescentes é fundamental para o Sistema Nacional dos Governos Federal, Estadual/Distrital e Municipal na proporção da insegurança alimentar e nutricional de sua população. Que os próximos governantes do País (Governo Federal e Governos Estaduais) não só garantam recursos para o Sistema como também para os próprios programas e ações de segurança alimentar e nutricional, fortalecendo assim a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

O terceiro conjunto de desafios refere-se especificamente às políticas públicas, ações, programas e projetos que o setor de SAN no Brasil requer. Aqui recomendam-se uma série de medidas, entre elas:

- Ampliar a cobertura dos programas do Governo Federal para que incorpore efetivamente a totalidade das populações mais excluídas do País, como negros, indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais, agricultores familiares, população de rua e moradores das

periferias urbanas;

- Transformar o Programa de Aquisição de Alimentos numa política pública;
- Transformar o Decreto 6.040, de 2007, assegurando que a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais seja uma política de Estado, visando a garantia permanente dos direitos, criando mecanismos de repasse de recursos da União adequados às especificidades do setor, promovendo um levantamento socioeconômico e demográfico georeferenciado sobre Povos e Comunidades Tradicionais em todo o território nacional, com participação de representantes desses grupos na sua concepção, implementação e acompanhamento<sup>32</sup>;
- As ações de educação sobre o direito humano à alimentação ainda são muito tímidas no Brasil, mesmo por parte da sociedade civil que tem um importante trabalho com a Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos. O Programa Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) deve ampliar suas ações, inclusive com utilização de campanhas nacionais na mídia para difusão dos Direitos Humanos e em particular do direito à alimentação;
- Expandir e qualificar as ações de alimentação e nutrição no Sistema Único de Saúde – SUS de maneira que o objetivo de promoção da alimentação saudável, prevenção e controle dos agravos à saúde derivados da alimentação sejam alcançados;
- No que se refere às ações de educação alimentar e nutricional é necessária a articulação das ações desenvolvidas pelos diferentes setores de governo e a sua regionalização em função dos diferentes hábitos alimentares existentes no País, com aumento de aporte financeiro para a ampliação do seu alcance em todo o território nacional, tendo em vista a enorme diferença entre a quantidade de recursos investida nesta área e os gastos da indústria de alimentos na promoção do consumo alimentar que contribui para o aumento das doenças crônicas no país (CAISAN, 2009).

Por fim, o quarto conjunto de desafios refere-se aos mecanismos de exigibilidade do DHAA, além da necessidade de capacitação e informação, recomenda-se:

- Uma vez aprovado o Projeto de Emenda Constitucional que garante a alimentação como direito humano fundamental (fevereiro de 2010), assegurar a aplicação da lei criando um ambiente legal para que a SAN seja efetivamente uma política de Estado e não apenas de governo;
- Incorporar a dimensão dos direitos humanos nas políticas públicas, criando, fortalecendo e implementando de forma efetiva rotinas e instrumentos públicos para a cobrança de direitos, em primeiro lugar no âmbito administrativo, começando com o nível local e municipal. Esses instrumentos e rotinas devem ser de acesso público, amplamente divulgados, facilmente utilizáveis e estar localizados o mais próximo possível das comunidades;
- Estabelecer mecanismos para que o Judiciário seja independente do poder local;
- Garantir condições mínimas de infra-estrutura e autonomia financeira e operacional (pessoal, equipamentos e infra-estrutura) para o funcionamento e êxito das ações da Comissão Especial de Monitoramento de Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada, em consonância com os Princípios de Paris. Isso requer negociação com as autoridades públicas com vistas à institucionalização da Comissão, garantindo-lhe independência e sustentabilidade para a implementação de suas ações referentes à exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA;

---

<sup>32</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE deve adotar novas categorias identitárias, a serem consideradas no ato de realização de suas pesquisas e levantamentos estatísticos, de modo a superar a precariedade dos dados disponíveis sobre Povos e Comunidades Tradicionais.

- Garantir o fortalecimento das instituições existentes para a defesa dos Direitos Humanos, além da necessidade de pressionar para a criação de novos instrumentos e instituições de defesa e exigibilidade desses direitos, também em todos os níveis, levando em conta os Princípios de Paris; e,
- Criar, fortalecer e garantir mecanismos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada em coordenação com o sistema de políticas públicas dos direitos humanos, propiciando uma cultura desses direitos no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R. (2009). Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- BELIK, W.; SILVA, José F. Graziano da; TAKAGI, M. (2001). Políticas de Combate à Fome no Brasil. São Paulo em Perspectiva. Vol. 15, N°. 4. São Paulo.
- BRASIL. CAISAN. (2009). Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional. Documento elaborado para a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2 anos. Brasília.
- BRASIL. IBGE. (2009). Centro Agropecuário – 2006. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2008). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007. Síntese dos Indicadores. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2006). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 - Segurança Alimentar. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2004). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- BRASIL. IPEA/ SEDH/ MRE. (2002). A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil. Nathalie Beghin (coord.). Documento preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação. Brasília.
- BRASIL. IPEA, SPM e UNIFEM. (2008). Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça. PINHEIRO, L. et al. (Coord.). 3ª. Ed. Brasília.
- BRASIL. IPEA (2009a). PNAD 2008: Primeiras Análises. Comunicação da Presidência, Nº 30. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados. Comunicação da Presidência, Nº 25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2007). Nota Técnica: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1996). Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- BRASIL. IPEA, SPI/ MPOG. (2007). Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento. Coordenação: Ipea e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2009). Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006. MS e CEBRAP. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2006). Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2003). Política Nacional de Alimentação e Nutrição. 2ª. ed. Série B. Textos Básicos de Saúde. CGPAN/ MS, 2003. Brasília.



- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2009). Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras. Nota elaborada para a Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, realizada em Madrid/Espanha, 26 e 27 de janeiro de 2009. Brasília.
- BURLANDY, L.; CARVALHO, MF. e VALENTE, F. (Orgs.). (2005). Estudo de caso Brasil. 32a Sessão - Comitê Permanente de Nutrição, NNUU. MS/CGPAN. Brasília (DF).
- BURLANDY, L. e MALUF, R. (2007). Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil. Working Paper for the ActionAid International Middle Income Countries Initiative. CERESAN. Rio de Janeiro.
- CONSEA. (2009a). Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. FAO e IICA. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2009b). Mudanças Climáticas e seus Impactos no Direito Humano à Alimentação Adequada, na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2004). Princípios e Diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Presidência da República. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2008). Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional. Extrato do Relatório do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento (2006-2007). Presidência da República. Brasília.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA NNUU. (2009). Observações finais do Segundo Relatório do Brasil sobre a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E/C.12/BRA/2) em suas 6a, 7a e 8a reuniões realizadas nos dias 6 e 7 de maio de 2009 (E/C.12/2009/SR.6-8), adotando em sua 23a reunião, realizada em 19 de maio de 2009. Quadragésima segunda sessão. 4-22 maio 2009. Genebra.
- COUTINHO, A. (1988). Alimentação do Brasileiro: uma visão histórica. Saúde em Debate. São Paulo.
- DECONTO, JG. (coord.) (2008). Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil. Embrapa e Unicamp. Campinas.
- ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. (1992). Princípios de Paris. Disponível (online) em: [www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19](http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19) (Acessado em julho de 2009).
- FAO. (2008). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2008. FAO. Roma. Disponível (online) em [www.fao.org](http://www.fao.org) (Acessado em agosto de 2009).
- \_\_\_\_\_. (2004). Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional. Brasília: FAO; ABRANDH, nov./ 2004. Disponível em: [ww.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf](http://ww.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1974). Report of The World Food Conference. Roma: FAO, 1974. Disponível (online) em: [www.fao.org](http://www.fao.org) (Acessado em julho de 2009).
- FIAN Brasil. (2004). Combate à Fome e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: o primeiro ano do Programa Fome Zero do governo Lula. Goiânia.
- \_\_\_\_\_. (2006). Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Informe 2005. ROSA, E. e CONTI, IL. (Orgs.). FIAN e IFIBE. Passo Fundo. Goiânia.
- HELFAND, SM. e DEL GROSSI, M. (2009). Boom Agrícola y la Pobreza Rural: Análisis 1995-2006. Paper apresentado no II Seminário Boom Agrícola y Persistência de la Pobreza Rural. Março de 2009, FAO-RLC. Santiago, Chile.



- IBASE. (2008). Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese. IBASE e FINEP. Rio de Janeiro.
- IORIO, C. (2009). Algumas Considerações sobre Estratégias de Empoderamento e de Direitos. In: ROMANO, J. e ANTUNES, M. (Orgs.). Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza. ActionAid Brasil. Dez./2002. Pág. 21-44. Rio de Janeiro. Disponível (online) em: [www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf](http://www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf) (Acessado julho de 2009)
- LANDIM, L. (1998). Ações em Sociedade – Militância, Caridade, Assistência etc. Iser/Nau Editora. Rio de Janeiro.
- MALUF, R. (2009). Fome, Segurança Alimentar e Nutricional, e Participação Social em Políticas Públicas no Brasil: um reconhecimento a Josué de Castro. Texto apresentado no Colóquio Josué de Castro no século XXI: Alimentação, Meio Ambiente e Saúde. Universidade de Vincennes. Paris.
- \_\_\_\_\_. (2007). Segurança Alimentar. Vozes. Petrópolis.
- \_\_\_\_\_. (2006). Segurança Alimentar e Fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Relatórios Técnicos. Ago./2006. CERESAN. Rio de Janeiro,
- MONTEIRO, CA.; CONDE, W. e KONNO, S. (2006). Análise do Inquérito Chamada Nutricional 2005. FSP/USP. São Paulo.
- MONTEIRO, CA. e CONDE, WL. (2009). A Evolução da Altura e do Índice de Massa Corporal de Crianças, Adolescentes e Adultos Brasileiros no Período de 1974 a 2007. In: BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE. Saúde Brasil 2008: 20 anos de Sistema Único de Saúde. Brasília.
- MONTEIRO, CA. et al. (2008). Avaliação Antropométrica do Estado Nutricional de Crianças e Mulheres em Idade Fértil. Relatório (Tabelas) da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006. Coordenação Elza Berquó, Sandra Garcia e Tânia Lago. CEBRAP. São Paulo.
- NASCIMENTO, RC. (2008). Para Entender Josué de Castro. Centenário Josué de Castro. CONSEA. Brasília. Disponível (online) em: [www.planalto.gov.br/consea](http://www.planalto.gov.br/consea)
- \_\_\_\_\_. (2009). Contribuição de Josué de Castro para as Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil. Paper apresentado no Seminário Revalorização do Homem: Centenário Josué de Castro, promovido pela UERJ, maio de 2009.
- NÉRI, M. (2009). A Recessão e o Bolso dos Brasileiros. Jornal Valor Econômico. P. Capa - A11, 16 de junho de 2009. São Paulo.
- PELIANO, AM. (2001). A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais. Revista de Política Agrícola. Ano X, N° 1, jan/fev/mar 2001. Brasília.
- \_\_\_\_\_. (1992). Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil. Texto para Discussão Nº 253. IPEA. Brasília.
- PELIANO, AM. e BEGHIN, N. (1994). Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90. BIRD. Brasília.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, AGENDE e FASE. (2005). Recomendações do Comitê DESC ao Estado Brasileiro. Comparativo das Observações Conclusivas dos Comitês DESC, CERD e CEDAW. Plataforma DhESCA, AGENDE, FASE. Passo Fundo. Brasília.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, MISEROR, MNDH, PAD e IFIBE. (2007). Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Estado Brasileiro. Passo Fundo. Brasília.

- PLATAFORMA DhESCA BRASIL. (2003). O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Contra Informe da Sociedade Civil – Resumo executivo. Observações conclusivas do Comitê. Comentários. Plataforma Dhesc Brasil. Brasília,
- \_\_\_\_\_. (2007). Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Informe 2006. Plataforma DhESCA. Rio de Janeiro, Brasil.
- PNUD. (2008). IDH do Brasil cresce; país é 70º no ranking. Reportagens Prima Página. Brasília, 18/12/ 2008. Disponível: [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br), acessado em agosto de 2009.6
- SILVA, J. Graziano da; TAKAGI, M. (2004). Política Pública e Cidadania. In: Flávio Borges Botelho. (Org.). Fome Zero - Políticas Públicas e Cidadania. Vol. 1., UnB. Brasília.
- VALENTE, F. (2002). Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. Cortez. São Paulo.
- VALENTE, F. e BEGHIN, N. (2006). Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: subsídios para replicabilidade. ABRANDH e FAO. Brasília.
- VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. e CARVALHO, MF. (2007). Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional. Módulos 1, 2, 3 e 4. MDS, FAO, ÁGERE, ABRANDH, OPSAN. Brasília.
- VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T. e BURITY, V. (2007). A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada. ABRANDH e FAO. Dez./2007. Brasília.
- VALENTE, F.; BURITY, V.; MELLO, H. e NEVES, C. (2005). Exigibilidade e Justiciabilidade dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - Relatório 2004. Plataforma DHESC Brasil. Rio de Janeiro.
- VILLA, MA. (2000). Vida e Morte no Sertão: História das Secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX. Ática. São Paulo.
- VIVERO, JL. e ERAZO, X. (2009). Derecho a La Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre. Editora LOM. Santiago, Chile.
- ZIEGLER, J. (2003). Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Missão ao Brasil. Comissão de Direitos Humanos. 3 janeiro de 2003. Genebra.
- ZIMMERMANN, CR. e LIMA, JR. (2008). Direito Humano à Alimentação e Terra Rural. Organização: Plataforma Dhesc Brasil. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos, Vol. 3. Dez./2008. Colaboração: FIAN-Brasil e ABRANDH. Editora INESC. Curitiba.

## ANEXO I. INSTITUCIONALIDADE DO GOVERNO FEDERAL

Presidência da República Federativa do Brasil: encontram-se a **Casa Civil** (responsável pela coordenação e integração dos programas e ações do Governo Federal); o **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (CONSEA) (diretamente ligado à Presidência, com sede no anexo do Palácio do Planalto); a **Secretaria Geral** (responsável por boa parte das relações com as organizações sociais); o **Ministério da Pesca e Aquicultura** (MPA); a **Secretaria de Assuntos Estratégicos** (SAE) (que abriga o **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada** (IPEA) que desenvolve atividades de pesquisa e análise de políticas públicas sobre segurança alimentar e nutricional) e a **Secretaria Especial dos Direitos Humanos** (SEDH) (que coordena a Política Nacional de Direitos Humanos).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA): tem a missão de promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio brasileiro. Vinculam-se ao ministério a **Companhia Nacional de Abastecimento** (CONAB) (encarregada de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, apoiando a agricultura familiar e populações em situação de insegurança alimentar e nutricional) e a **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária** (EMBRAPA) (que coordena o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA, incluindo a segurança alimentar e nutricional)

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA): responsável por políticas de reforma agrária por meio do **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária** (INCRA), promoção do desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares e demarcação e titulação das terras das comunidades quilombolas. Coordena os Programas Territórios da Cidadania<sup>33</sup>, de Aquisição de Alimentos (juntamente com o MDS, CONAB/MAPA, MPOG, MF e MEC), Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre outros. Também encontra-se o **Projeto Dom Hélder Câmara** (ações no semi-árido) e o **Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural** (NEAD) (pesquisas em SAN).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): responsável pela assistência social (**Secretaria Nacional de Assistência Social**, SNAS), segurança alimentar e nutricional (**Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, SESAN) e pelos programas de transferência de renda (**Secretaria Nacional de Renda de Cidadania**, SENARC), como o Bolsa Família. Também encontra-se a **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional** (CAISAN).

Ministério da Educação (MEC): responsável pela Educação Básica e Superior no Brasil. Vinculam-se o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (FNDE) (responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE) e as **Universidades Federais** (várias universidades brasileiras, inclusive estaduais e privadas, pesquisam o tema da segurança alimentar e nutricional).

Ministério do Meio Ambiente (MMA): responsável pela política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos, política nacional de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas e pelo zoneamento ecológico-econômico. O tema da Segurança Alimentar e Nutricional também é presente no ministério.

---

<sup>33</sup> Conjunto de 180 ações em diversas áreas que envolvem a segurança alimentar e nutricional em 120 territórios rurais em 2009 com baixo índice de desenvolvimento humano.

Ministério da Saúde (MS): ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da população brasileira. Vinculam-se a **Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN)** (ligada à **Secretaria de Atenção à Saúde** é responsável pela Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) e coordena o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) e outras ações de promoção da alimentação saudável); **Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)** (promove ações de saneamento e de saúde dos povos indígenas); **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)** (promove ações de controle sanitário da produção e da comercialização de produtos alimentares); **Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)** (desenvolve pesquisas na área de saúde pública, que inclui a segurança alimentar e principalmente nutricional).

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): responsável pelas políticas e emprego e geração de renda, combate ao trabalho escravo e infantil no País. Coordena o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e ações na área de Economia Solidária.

Ministério da Integração Nacional (MI): responsável pelos programas de desenvolvimento regional e ações de defesa civil, obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica. Nele encontra-se a **Secretaria Nacional de Defesa Civil** (responsável pelo Sistema Nacional de Defesa Civil que presta atendimento imediato à população em caso de desastres naturais); **Secretaria Nacional de Infra-Estrutura Hídrica** (coordena a Política Nacional de Irrigação) e o **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)** (atuação no semi-árido com obras de proteção contra as secas e inundações, irrigação e assistência às populações atingidas por calamidades públicas) e **Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)** (atuação no Nordeste, implantando projetos de irrigação e de aproveitamento dos recursos hídricos, aplicação de novas tecnologias, diversificação de culturas, recuperação de áreas degradadas, capacitação e treinamento de produtores rurais).

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT): responsável pela política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação e pela política nacional de biossegurança por meio da **Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBIO)** (instância colegiada que presta apoio técnico consultivo ao Governo Federal na formulação, atualização e implementação da Política Nacional de Biossegurança relativa a organismos geneticamente modificados – OGM). Inclui também a **Coordenação-Geral de Pesquisa e Desenvolvimento de Segurança Alimentar e Nutricional (CGSA)** (ações de estímulo à pesquisa e projetos na área).

Ministério das Relações Exteriores (MRE): responsável pela política externa brasileira. Vinculado ao ministério encontra-se a **Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome)** (articulação com os temas da Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive o Direito Humano à Alimentação Adequada, reforma agrária e agricultura familiar, pesca artesanal, diálogo com a sociedade civil e assistência humanitária internacional).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): coordena a gestão pública e o orçamento do Governo Federal no Brasil. Vincula-se ao ministério o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** (principal provedor de dados e informações do País sobre várias dimensões de segurança alimentar e nutricional).

## ANEXO II. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATUAM NO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO BRASIL

| ONG               | NOME EM PORTUGUÊS   | NOME EM ESPANHOL   | CONTATO  |
|-------------------|---|--|--|
| ABONG             | Associação Brasileira de ONGs   | Asociación Brasileña de ONGs   | www.abong.org.br                               |
| ABRA              | Associação Brasileira de Reforma Agrária  | Asociación Brasileña de Reforma Agraria  | www.reformaagraria.org.br                      |
| ABRANDH           | Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos  | Acción Brasileña por la Nutrición y Derechos Humanos   | www.abrandh.org.br                             |
| ACTIONAID Brasil  | ActionAid Brasil  | ActionAid Brasil   | www.actionaid.org.br                           |
| AÇÃO EDUCATIVA    | Ação Educativa  | Acción Educativa   | www.acaoeducativa.org                          |
| AÇÃO DA CIDADANIA | Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida                                    | Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida                                 | www.acaodacidadania.com.br                     |
| AÇÃO FOME ZERO    | Ação Fome Zero  | Acción Hambre Cero   | www.acaofomezero.org.br                        |
| AGENDE            | Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento  | Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo  | www.agende.org.br                              |
| AMB               | Articulação de Mulheres Brasileiras   | Articulación de Mujeres Brasileñas   | www.articulacaodemulheres.org.br               |
| AMNB              | Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras                                | Articulación de Organizaciones de Mujeres Negras Brasileñas  | www.amnb.org.br                                |
| ANA               | Articulação Nacional de Agroecologia  | Articulación Nacional de Agroecología  | www.agroecologia.org.br                        |
| APOINME           | Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo | Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo | www.apoinme.org.br                             |
| ASA               | Articulação no Semi-Árido Brasileiro  | Articulación en el Semiárido Brasileño   | www.asabrasil.org.br                           |
| ASBRAN            | Associação Brasileira de Nutrição   | Asociación Brasileña de Nutrición  | www.asbran.org.br                              |
| AS-PTA            | Assessoria em Projetos de Tecnologia Alternativa  | Asesoría en Proyectos de Tecnología Alternativa  | www.aspta.org.br                               |
| AJD               | Associação Juizes para a Democracia   | Asociación Jueces para la Democracia   | www.ajd.org.br                                 |
| CAPOIB            | Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil                                     | Consejo de Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil   | capoib@tba.com.br                              |
| CÁRITAS           | Cáritas Brasileira  | Cáritas Brasileña  | www.caritasbrasileira.org                      |
| CDVHS             | Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza   | Centro de Defensa de la Vida Herbert de Souza  | www.cdvhs.org.br                               |
| CEAP              | Centro de Educação e Assessoramento Popular   | Centro de Educación y Asesoramiento Popular  | www.ceap-rs.org.br                             |
| CENDHEC           | Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social   | Centro Don Helder Cámara de Estudios y Acción Social   | cendhec@terra.com.br<br>cendhec@cendhec.org.br |
| CERESAN           | Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional                                 | Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional  | www.ufrj.br/cpda/ceresan                       |
| CFÊMEA            | Centro Feminista de Estudos e Assessoria  | Centro Feminista de Estudios y Asesoría  | www.cfemea.org.br                              |
| CFN               | Conselho Federal de Nutricionistas  | Consejo Federal de Nutricionistas  | www.cfn.org.br                                 |
| CIMI              | Conselho Indigenista Missionário  | Consejo Indigenista Misionero  | www.cimi.org.br                                |
| CJC               | Centro Josué de Castro  | Centro Josué de Castro   | www.josuedecastro.org.br                       |
| CJG               | Centro de Justiça Global  | Centro de Justicia Global  | www.global.org.br                              |
| CMP               | Central dos Movimentos Populares  | Central de los Movimientos Populares   | cmpnac@uol.com.br                              |
| CNASI             | Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA                             | Confederación Nacional de las Asociaciones de los Servidores del INCRA                             | jink1956@yahoo.com.br                          |

|                             |  |  |  |
|-----------------------------|--|--|--|
| <b>CNBB</b>                 | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  | Conferencia Nacional de Obispos de Brasil  | <a href="http://www.cnbb.org.br">www.cnbb.org.br</a>   |
| <b>CNTE</b>                 | Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação                                     | Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación                               | <a href="http://www.cnte.org.br">www.cnte.org.br</a>   |
| <b>CNTSS</b>                | Confederação Nacional de Trabalhadores em Seguridade Social                            | Confederación Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social                        | <a href="http://www.cntsscut.org.br">www.cntsscut.org.br</a>                                     |
| <b>COEP</b>                 | Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida                                      | Comité de Entidades de Combate al Hambre y por la Vida                               | <a href="http://www.coepprasil.org.br">www.coepprasil.org.br</a>                                 |
| <b>CONECTAS</b>             | Conectas Direitos Humanos  | Conectas Derechos Humanos  | <a href="http://www.conectas.org">www.conectas.org</a>   |
| <b>COIAB</b>                | Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira                          | Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña                    | <a href="http://www.coiab.com.br">www.coiab.com.br</a>   |
| <b>CNPA</b>                 | Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores                                    | Confederación Nacional de los Pescadores y Acuicultores                              | s/i  |
| <b>CONAQ</b>                | Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas                         | Coordinación Nacional de las Comunidades Negras Rurales de Negros Cimarrones         | <a href="http://www.conaq.org.br">www.conaq.org.br</a>   |
| <b>CONIC</b>                | Conselho Nacional de Igrejas Cristãs   | Consejo Nacional de Iglesias Cristianas  | <a href="http://www.conic.org.br">www.conic.org.br</a>   |
| <b>CONTAG</b>               | Confederação dos Trabalhadores da Agricultura  | Confederación de los Trabajadores de la Agricultura                                  | <a href="http://www.contag.org.br">www.contag.org.br</a>   |
| <b>CPT</b>                  | Comissão Pastoral da Terra   | Comisión Pastoral de la Tierra   | <a href="http://www.cpt.org.br">www.cpt.org.br</a>   |
| <b>CRIOLA</b>               | Organização de Mulheres Negras   | Organización de Mujeres Negras   | <a href="http://www.criola.org.br">www.criola.org.br</a>   |
| <b>CBJP</b>                 | Comissão Brasileira de Justiça e Paz   | Comisión Brasileña de Justicia y Paz   | <a href="http://www.cbjp.org.br">www.cbjp.org.br</a>   |
| <b>DESER</b>                | Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais  | Departamento de Estudios Socioeconómicos Rurales                                     | <a href="http://www.deser.org.br">www.deser.org.br</a>   |
| <b>DIEESE</b>               | Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos                   | Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos                 | <a href="http://www.dieese.org.br">www.dieese.org.br</a>   |
| <b>ESPLAR</b>               | Centro de Pesquisa e Assessoria  | Centro de Investigación y Asesoría   | <a href="http://www.esplar.org.br">www.esplar.org.br</a>   |
| <b>FASE</b>                 | Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional                               | Federación de Órganos de Asistencia Social y Educacional                             | <a href="http://www.fase.org.br">www.fase.org.br</a>   |
| <b>FBES</b>                 | Fórum Brasileiro de Economia Solidária   | Foro Brasileño de Economía Solidaria   | <a href="http://www.febs.org.br">www.febs.org.br</a>   |
| <b>FBOMS</b>                | Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento | Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo | <a href="http://www.fboms.org.br">www.fboms.org.br</a>   |
| <b>FENACELBRA</b>           | Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil                               | Federación Nacional de las Asociaciones de Celíacos de Brasil                        | <a href="http://www.doencaceliaca.com.br">www.doencaceliaca.com.br</a>                           |
| <b>FENDH</b>                | Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos                                       | Foro de Entidades Nacionales de Derechos Humanos                                     | <a href="http://www.direitos.org.br">www.direitos.org.br</a>                                     |
| <b>FETRAF</b>               | Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul                      | Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur           | <a href="http://www.fetrafsul.org.br">www.fetrafsul.org.br</a>                                   |
| <b>FIAN Brasil</b>          | Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar                           | Red de Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse                      | <a href="http://www.fian.org.br">www.fian.org.br</a>   |
| <b>FNRA</b>                 | Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo                                   | Foro Nacional de Reforma Agraria y Justicia en el Campo                              | <a href="http://www.limitedapropriedadedaterra.org.br">www.limitedapropriedadedaterra.org.br</a> |
| <b>FUNDAÇÃO IDH</b>         | Fundação Instituto de Direitos Humanos   | Fundación Instituto de Derechos Humanos  | <a href="http://www.idh.org.br">www.idh.org.br</a>   |
| <b>FBSSAN</b>               | Fórum Brasileiro de Soberania Segurança Alimentar e Nutricional                        | Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional                    | <a href="http://www.fbsan.org.br">www.fbsan.org.br</a>   |
| <b>FÓRUM SOCIAL MUNDIAL</b> | Fórum Social Mundial   | Foro Social Mundial  | <a href="http://www.forumsocialmundial.org.br">www.forumsocialmundial.org.br</a>                 |
| <b>FPA</b>                  | Fundação Perseu Abramo   | Fundación Perseu Abramo  | <a href="http://www.fpa.org.br">www.fpa.org.br</a>   |
| <b>GTA</b>                  | Grupo de Trabalho Amazônico  | Grupo de Trabajo Amazónico   | <a href="http://www.gta.org.br">www.gta.org.br</a>   |



|                           |  |   |   |
|---------------------------|--|---|---|
| <b>GAJOP</b>              | Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares        | Gabinete de Asesoría Jurídica a las Organizaciones Populares      | <a href="http://www.gajop.org.br">www.gajop.org.br</a>  |
| <b>GELEDÉS</b>            | Instituto da Mulher Negra  | Instituto de la Mujer Negra                                       | <a href="http://www.geledes.org.br">www.geledes.org.br</a>  |
| <b>GREENPEACE Brasil</b>  | Greenpeace Brasil  | Greenpeace Brasil   | <a href="http://www.greenpeace.org.br">www.greenpeace.org.br</a>  |
| <b>IBASE</b>              | Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas            | Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos             | <a href="http://www.ibase.br">www.ibase.br</a>  |
| <b>IDACO</b>              | Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária                  | Instituto de Desarrollo y Acción Comunitaria                      | <a href="http://www.idaco.org.br">www.idaco.org.br</a>  |
| <b>INAGRODF</b>           | Instituto de Estudos Agrários e Combate à Pobreza                | Instituto de Estudios Agrarios y Combate a la Pobreza             | <a href="http://inagrodf.com.br">http://inagrodf.com.br</a>   |
| <b>INESC</b>              | Instituto de Estudos Socioeconômicos                             | Instituto de Estudios Socioeconómicos                             | <a href="http://www.inesc.org.br">www.inesc.org.br</a>  |
| <b>INSTITUTO ETHOS</b>    | Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social            | Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social              | <a href="http://www.ethos.org.br">www.ethos.org.br</a>  |
| <b>INSTITUTO PÓLIS</b>    | Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais | Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales | <a href="http://www.polis.org.br">www.polis.org.br</a>  |
| <b>ISA</b>                | Instituto Socioambiental   | Instituto Socioambiental  | <a href="http://www.socioambiental.org">www.socioambiental.org</a>  |
| <b>IDEC</b>               | Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor                     | Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor                     | <a href="http://www.idec.org.br">www.idec.org.br</a>  |
| <b>IPDH</b>               | Instituto Palmares de Direitos Humanos                           | Instituto Palmares de Derechos Humanos                            | <a href="http://www.palmares.org.br">www.palmares.org.br</a>  |
| <b>INSTITUTO TERRAMAR</b> | Instituto Terramar   | Instituto Terramar  | <a href="http://www.terramar.org.br">www.terramar.org.br</a>  |
| <b>IRPAA</b>              | Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada            | Instituto Regional de la Pequeña Agropecuaria Apropriada          | <a href="http://www.irpaa.org">www.irpaa.org</a>  |
| <b>JUSTIÇA GLOBAL</b>     | Justiça Global   | Justicia Global   | <a href="http://www.global.org.br">www.global.org.br</a>  |
| <b>MAB</b>                | Movimento dos Atingidos por Barragens                            | Movimiento de los Afectados por Represas                          | <a href="http://www.mabnacional.org.br">www.mabnacional.org.br</a>  |
| <b>MEB</b>                | Movimento de Educação de Base                                    | Movimiento de Educación de Base                                   | <a href="http://www.meb.org.br">www.meb.org.br</a>  |
| <b>MESA BRASIL SESC</b>   | Mesa Brasil SESC   | Mesa Brasil SESC  | <a href="http://www.mesabrasil.sesc.com.br">www.mesabrasil.sesc.com.br</a>  |
| <b>MISEREOR Brasil</b>    | Obra Episcopal de Cooperação Para O Desenvolvimento - Brasil     | Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo - Brasil              | <a href="http://www.misereor.de/index.php?id=2990&amp;L=3">www.misereor.de/index.php?id=2990&amp;L=3</a>            |
| <b>MMC Brasil</b>         | Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil                      | Movimiento de las Mujeres Campesinas de Brasil                    | <a href="http://www.mmcbrazil.com.br">www.mmcbrazil.com.br</a>  |
| <b>MNDH</b>               | Movimento Nacional pelos Direitos Humanos                        | Movimiento Nacional por los Derechos Humanos                      | <a href="http://www.mndh.org.br">www.mndh.org.br</a>  |
| <b>MNMMR</b>              | Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua                   | Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle                  | <a href="http://www.mnmmr.org.br">www.mnmmr.org.br</a>  |
| <b>MOC</b>                | Movimento de Organização Comunitária                             | Movimiento de Organización Comunitaria                            | <a href="http://www.moc.org.br">www.moc.org.br</a>  |
| <b>MPA</b>                | Movimento de Pequenos Agricultores                               | Movimiento de Pequeños Agricultores                               | <a href="mailto:mpanacional@brturbo.com">mpanacional@brturbo.com</a>  |
| <b>MST</b>                | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra                     | Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra                 | <a href="http://www.mst.org.br">www.mst.org.br</a>  |
| <b>MTL</b>                | Movimento Terra, Trabalho e Liberdade                            | Movimiento Tierra, Trabajo y Libertad                             | <a href="mailto:fjoama@aol.com">fjoama@aol.com</a> o <a href="mailto:zelitomtl@bol.com.br">zelitomtl@bol.com.br</a> |
| <b>MAMA</b>               | Movimento de Articulação de Mulheres da Amazônia                 | Movimiento de Articulación de Mujeres de la Amazonía              | s/i   |
| <b>MSF</b>                | Médicos Sem Fronteiras   | Médicos Sin Fronteras   | <a href="http://www.msf.org.br">www.msf.org.br</a>  |
| <b>MIQCB</b>              | Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu          | Movimiento Interestadual de las Rompedoras de Coco Babasú         | <a href="http://www.miqcb.org.br">www.miqcb.org.br</a>  |
| <b>OXFAM Brasil</b>       | Oxfam Brasil   | Oxfam Brasil  | <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a>  |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <b>OPSAN</b>   | Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição                                    | Observatorio de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición                                      | <a href="http://www.unb.br/fs/opsan">www.unb.br/fs/opsan</a>  |
| <b>REBRIP</b>  | Rede Brasileira pela Integração dos Povos  | Red Brasileña por la Integración de los Pueblos   | <a href="http://www.rebrip.org.br">www.rebrip.org.br</a>  |
| <b>RENAP</b>   | Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares   | Red Nacional de Abogados y Abogadas Populares   | <a href="http://www.grupos.com.br/group/renap">www.grupos.com.br/group/renap</a>  |
| <b>RENAS</b>   | Rede Evangélica Nacional de Ação Social  | Red Evangélica Nacional de Acción Social  | <a href="http://www.renas.org.br">www.renas.org.br</a>  |
| <b>REDE DE DIREITOS HUMANOS E CULTURA</b>                  | Rede Direitos Humanos e Cultura  | Red Derechos Humanos y Cultura  | <a href="http://www.dhnet.org.br">www.dhnet.org.br</a>  |
| <b>REDE BRASILEIRA DE EDUCACIÓN EM DIREITOS HUMANOS</b>    | Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos  | Red Brasileña de Educación en Derechos Humanos  | <a href="http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/index.html">www.dhnet.org.br/educar/redeedh/index.html</a>  |
| <b>REDE BRASIL DE DIREITOS HUMANOS</b>                     | Rede Brasil de Direitos Humanos  | Rede Brasil de Derechos Humanos   | <a href="http://www.dhnet.org.br/redebrasil/frame.htm">www.dhnet.org.br/redebrasil/frame.htm</a>  |
| <b>REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS</b>           | Rede Social de Justiça e Direitos Humanos  | Red Social de Justicia y Derechos Humanos   | <a href="http://www.social.org.br">www.social.org.br</a>  |
| <b>REDE NACIONAL DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS E SAÚDE</b> | Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde  | Red Nacional de Religiones Afrobrasileñas y Salud   | <a href="http://religrafosauade.blogspot.com/2008/01/rede-nacional-de-religies-afro_3892.html">http://religrafosauade.blogspot.com/2008/01/rede-nacional-de-religies-afro_3892.html</a> |
| <b>SASOP</b>   | Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais  | Servicio de Asesoría a Organizaciones Populares Rurales   | <a href="http://www.sasop.org.br">www.sasop.org.br</a>  |
| <b>SINPAF</b>  | Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Instituição de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário | Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Institución de Investigación y Desarrollo Agropecuario | <a href="mailto:sinpaf@sinpaf.com.br">sinpaf@sinpaf.com.br</a>  |
| <b>SOS Corpo</b>   | Instituto Feminista para a Democracia  | Instituto Feminista para la Democracia  | <a href="http://www.soscorpo.org.br">www.soscorpo.org.br</a>  |
| <b>TERRA DE DIREITOS</b>                                   | Terra de Direitos  | Tierra de Derechos  | <a href="http://terradedireitos.org.br">http://terradedireitos.org.br</a>   |
| <b>VIA CAMPESINA</b>                                       | Via Campesina  | Vía Campesina   | <a href="http://viacampesina.org">http://viacampesina.org</a>   |
| <b>VISÃO MUNDIAL</b>                                       | Visão Mundial  | Visión Mundial  | <a href="http://www.visaomundial.org.br">www.visaomundial.org.br</a>  |



## ANEXO III. LEI ORGÂNICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – LOSAN

Presidência da República | Casa Civil | Sub-chefatura para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006.

Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e  
Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o  
direito humano à alimentação adequada e dá  
outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I** **DISPOSIÇÕES GERAIS**

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.

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.

§ 1º. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 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.

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.

Art. 4º. A segurança alimentar e nutricional abrange:

I. a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

- II. a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;
- III. a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;
- IV. a garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;
- V. a produção de conhecimento e o acesso à informação; e
- VI. a implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

Art. 5º. A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos.

Art. 6º. O Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional.

## **CAPÍTULO II**

### **DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Art. 7º. A consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável.

§ 1º. A participação no SISAN de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA e pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser criada em ato do Poder Executivo Federal.

§ 2º. Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º. Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SISAN o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º. O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SISAN.

Art. 8º O SISAN reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I – universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação;
- II – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
- III – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e

IV – transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 9º. O SISAN tem como base as seguintes diretrizes:

I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais;

II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;

III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;

IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;

V – articulação entre orçamento e gestão; e

VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.

Art. 10º. O SISAN tem por objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País.

Art. 11º Integram o SISAN:

I – a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN;

II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:

a) convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;

b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;

c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

d) definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de segurança alimentar e nutricional;

III – a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional, com as seguintes atribuições, dentre outras:

- a) elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação;
- b) coordenar a execução da Política e do Plano;
- c) articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal;

IV – os órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V – as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

§ 1º. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º. O CONSEA será composto a partir dos seguintes critérios: I – 1/3 (um terço) de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional; II – 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e III – observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

§ 3º. O CONSEA será presidido por um de seus integrantes, representante da sociedade civil, indicado pelo plenário do colegiado, na forma do regulamento, e designado pelo Presidente da República.

§ 4º. A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

### **CAPÍTULO III**

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

Art. 12º. Ficam mantidas as atuais designações dos membros do CONSEA com seus respectivos mandatos.

Parágrafo único. O CONSEA deverá, no prazo do mandato de seus atuais membros, definir a realização da próxima Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a composição dos delegados, bem como os procedimentos para sua indicação, conforme o disposto no § 2º do art. 11 desta Lei.

Art. 13º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de setembro de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL*

PATRUS ANANIAS  
*Ministro de Estado do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

ANEXO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN  
E AS DIMENSÕES DA REALIZAÇÃO DO DHAA, BRASIL, 2009.

| DIMENSÃO/ POLÍTICA/<br>PROGRAMA (*)   | RESPONSÁVEL           | OBJETIVO DA POLÍTICA/<br>PROGRAMA  | RESPEITA (**) | PROTEGE  | PROVÊ | PROMOVE  |
|---|-----------------------|--|---------------|----------|-------|----------|
| <b>DIMENSÃO 1E 2: PRODUÇÃO/ DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS</b>                      |                       |  |               |          |       |          |
| <b>1. PRONAF</b>  | MDA                   | Financiamento, proteção, assistência técnica e capacitação, apoio à comercialização, geração de renda e agregação de valor para a agricultura familiar.  |               |          |       | <b>X</b> |
| <b>2. Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA</b>                    | MDA, MDS e MAPA/CONAB | Estabelecer vínculos entre a produção de base familiar, a formação de estoques públicos e o atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional.  |               |          |       | <b>X</b> |
| <b>3. Garantia de Preços Mínimos/ Formação de Estoques</b>                        | MAPA/CONAB            | Fixação de preços mínimos com base nos quais é estabelecida a intervenção do governo, seja para recomposição dos preços ou para a formação de estoques reguladores.  |               |          |       | <b>X</b> |
| <b>4. Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – PROHORT</b> | MAPA/CONAB            | Modernização do mercado brasileiro de hortigranjeiros, por meio do estabelecimento de ampla base de dados referentes à série histórica, volume, origem e preços de produtos comercializados no mercado atacadista.   |               |          |       | <b>X</b> |
| <b>5. Reforma Agrária</b>   | MDA                   | Redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário; fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos atendidos pela reforma e aos agricultores familiares; dinamização da economia e da vida social e cultural dos territórios. |               |          |       | <b>X</b> |
| <b>6. Programa da Agrobiodiversidade</b>  | MMA                   | Promover o resgate, a conservação, o uso sustentável e a valorização da diversidade genética contida na agrobiodiversidade e mantida em coevolução por comunidades locais, povos indígenas e agricultores familiares.  |               | <b>X</b> |       | <b>X</b> |
| <b>7. Pesca e Aquicultura</b>   | MPA                   | Visa a promoção e o fortalecimento sustentável da cadeia produtiva da pesca, considerando sua diversidade, de forma a contribuir para a inclusão social.   |               |          |       | <b>X</b> |

### DIMENSÃO 3: RENDA/ACESSO E GASTO COM ALIMENTOS

|  |     |  |  |  |   |   |
|--|-----|--|--|--|---|---|
| 8. Bolsa Família   | MDS | Transferência direta de renda com condicionalidades (**) que para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.   |  |  | X |   |
| 9. Benefício de Prestação Continuada                                   | MDS | Garantia constitucional de um salário mínimo mensal às pessoas idosas, a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, e às pessoas com deficiência incapacitadas para a vida independente e para o trabalho.    |  |  | X |   |
| 10. Previdência Social (Benefícios Previdenciários) = 1 salário mínimo | MPS | Garantir a reposição de renda dos seus segurados quando estes perdem sua capacidade de trabalho seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão. |  |  | X |   |
| 11. Política de reajuste do Salário Mínimo                             | MTE | Satisfazer, em determinada época, na “região do país, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.   |  |  |   | X |

### DIMENSÃO 4: ACESSO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

|  |          |  |  |  |   |   |
|--|----------|--|--|--|---|---|
| 12. Programa Nacional de Alimentação Escolar         | FNDE/MEC | Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, mediante ações de educação alimentar e nutricional e oferta de refeições que cubram, no mínimo, 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos para uma refeição (30% em comunidades indígenas e quilombolas e 70% para o ensino em período integral) durante o período letivo. |  |  | X | X |
| 13. Programa Acesso à Alimentação                    |          |  |  |  |   |   |
| 13.1. Distribuição de Alimentos a Grupos Específicos | MDS      | Atender famílias indígenas, quilombolas, de trabalhadores rurais que pleiteiam o acesso ao Programa Nacional de Reforma Agrária, de povos de terreiro, famílias atingidas por barragem e de pescadoras que estão em situação de insegurança alimentar e nutricional. Em casos de emergência e/ou calamidade acionado pela Defesa Civil Nacional disponibiliza-se cestas de alimentos com participação de produtos da agricultura familiar.               |  |  | X |   |

|   |     |  |  |  |   |   |
|---|-----|--|--|--|---|---|
| 13.2. Restaurantes Populares                                      | MDS | Produção e comercialização de alimentos saudáveis a preços acessíveis ao público de baixa renda, principalmente trabalhadores urbanos informais, catadores de material reciclado, idosos e estudantes.   |  |  | X |   |
| 13.3. Cozinhas Comunitárias                                       | MDS | Pequenos restaurantes populares direcionados às famílias em situação de insegurança alimentar.   |  |  | X |   |
| 13.4. Bancos de Alimentos   | MDS | Abastecimento alimentar, visando à diminuição do desperdício em centros urbanos pelo armazenamento e processamento estratégico de alimentos provenientes de doações oferecidas por indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento e por ações governamentais.  |  |  | X |   |
| 13.5. Cisternas   | MDS | Disseminar e financiar ações para construção de equipamentos de coleta de água da chuva desenvolvidos no âmbito da tecnologia social.  |  |  |   | X |
| 13.6. Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo | MDS | Fomentar tecnologias sociais de captação e armazenagem das águas pluviais para viabilizar o cultivo de horta doméstica e criação de pequenos animais de modo sustentável, incluindo cisternas em escolas públicas da zona rural que não dispõem de abastecimento de água para as populações difusas da zona rural do semiárido brasileiro. |  |  |   | X |
| 14. Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT                  | MTE | Melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores, com repercussões positivas na qualidade de vida, na redução de acidentes de trabalho e no aumento da produtividade, priorizando o atendimento aos trabalhadores de baixa renda (até cinco salários mínimos mensais = 5x R\$ 465,00).  |  |  | X | X |
| <b>DIMENSÃO 5: SAÚDE E ACESSO A SERVIÇOS DE SAÚDE</b>             |     |  |  |  |   |   |
| 15. Suplementação de Ferro  | MS  | Reduzir a prevalência de Anemia por Deficiência de Ferro por meio da suplementação medicamentosa gratuita de sulfato ferroso para todas as crianças de 6 meses a 18 meses de idade, gestantes a partir da 20ª semana e mulheres até o 3º mês pós-parto por meio do SUS.  |  |  | X |   |

|  |     |   |   |  |   |   |
|--|-----|---|---|--|---|---|
| <b>16. Suplementação da Vitamina A</b>   | MS  | Reduzir e erradicar a deficiência nutricional de vitamina A em crianças de seis a cinquenta e nove meses de idade e mulheres no pós-parto imediato (antes da alta hospitalar), residentes em regiões consideradas de risco (região Nordeste, Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais e Vale do Ribeira em São Paulo).   |   |  | X |   |
| <b>17. Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudável para Prevenção da Obesidade e das Doenças Crônicas Não-Transmissíveis</b> | MS  | Apoiar os estados e municípios brasileiros no desenvolvimento de ações e abordagens para a promoção da saúde e a prevenção de doenças relacionadas à alimentação e nutrição, tais como anemia, hipovitaminose A, distúrbios por deficiência de iodo (DDIs), desnutrição, obesidade, diabetes, hipertensão, câncer, entre outras.  |   |  |   | X |
| <b>18. Saúde da Família</b>  | MS  | Reorientar o modelo assistencial, operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde, responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes. |   |  |   | X |
| <b>19. Agentes Comunitários de Saúde</b>   | MS  | Promover a reorientação do modelo assistencial no âmbito do município, a quem compete à prestação da atenção básica à saúde.  |   |  |   | X |
| <b>20. Cobertura Vacinal no Primeiro Ano de Vida</b>   | MS  | Vacinação de caráter nacional, além da aquisição, conservação e distribuição dos imunobiológicos.   |   |  |   | X |
| <b>21. Saneamento – FUNASA</b>   | MS  | Saneamento rural para populações de assentamentos da reforma agrária, em reservas extrativistas (inclui população indígena) e em escolas rurais.  |   |  |   | X |
| <b>DIMENSÃO 6: EDUCAÇÃO</b>  |     |   |   |  |   |   |
| <b>22. Combate ao Analfabetismo</b>  | MEC | Alfabetização de jovens, adultos e idosos, com o atendimento prioritário a 1.928 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25% (desse total 90% na região Nordeste). Esses municípios recebem apoio técnico na implementação de ações que visam garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizandos.  | X |  |   | X |



|  |     |  |          |  |  |          |
|--|-----|--|----------|--|--|----------|
| <b>23. Política de Educação Básica</b>                 | MEC | Assegurar a todos os brasileiros a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhes os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.  | <b>X</b> |  |  | <b>X</b> |
| <b>DIMENSÃO 7: POPULAÇÕES TRADICIONAIS</b>             |     |  |          |  |  |          |
| <b>24. Comunidades Tradicionais</b>                    | MJ  | Voltada para a inclusão social e produtiva de povos e comunidades tradicionais.  |          |  |  | <b>X</b> |
| <b>25. Regularização das terras quilombolas</b>        | MJ  | Garantir às comunidades remanescentes de quilombos o direito à terra e ao desenvolvimento econômico e social com a finalidade de melhorar as condições de vida nessas comunidades por meio da regularização da posse da terra, do estímulo ao desenvolvimento sustentável e do apoio a suas associações representativas. | <b>X</b> |  |  | <b>X</b> |
| <b>26. Carteira Indígena</b>                           | MMA | Promover a segurança alimentar e nutricional em comunidades indígenas, mediante o apoio às atividades produtivas sustentáveis e preservação ambiental de suas terras.  |          |  |  | <b>X</b> |
| <b>27. Regularização fundiária de terras indígenas</b> | MDA | Regularização fundiária, criação e gestão de unidades de conservação de uso sustentável (extrativista).  | <b>X</b> |  |  | <b>X</b> |

**Fonte:** elaboração própria, matriz do documento “Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional” (Relatório do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento do CONSEA, 2008) e objetivos retirados do documento Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional (CAISAN, 2009) e páginas eletrônicas dos Ministérios da Saúde e Educação.

(\*) Esta definição foi feita apenas considerando o resultado possível dos programas e não a forma de implementação, no entanto, na perspectiva dos Direitos Humanos o processo é tão fundamental como o resultado, e nele devem também ser respeitados todos os princípios. As dimensões realizadas pelo alcance dos resultados de cada política/ programa foram definidas principalmente segundo o titular de direito imediato da ação – outros resultados e/ou impactos não foram considerados nesta definição. Portanto as dimensões apontadas como realizadas pelo programa podem ser ampliadas a depender da análise feita.

(\*\*) É importante mencionar que, apesar da importância do PBF para o provimento do DHAA e de outros direitos humanos, a imposição de condicionalidades e a possibilidade de exclusão de famílias pelo não cumprimento das mesmas constitui-se, na perspectiva dos direitos humanos, em violações aos direitos dos titulares. É importante que as famílias tenham a garantia de acompanhamento de saúde e do estado nutricional, bem como de acesso à escola para as crianças, mas como garantia de acesso a direitos para a melhoria da qualidade de vida e não como condição para a realização de um direito, sujeita à punição. Assim, apesar do PBF colaborar para o provimento do DHAA e outros direitos, a imposição de condicionalidades e a possibilidade de exclusão das famílias violam a dimensão de respeitar a realização do DHAA. As razões pelo não cumprimento das condicionalidades por parte das famílias podem ser variadas: a não oferta do serviço por parte do Estado, dificuldade de transporte, falta de conhecimento, má qualidade do serviço existente, dentre outras. Assim, o Estado deve atuar pró-ativamente em ações destinadas a promover/facilitar/priorizar o acesso das famílias do programa às políticas públicas, entre estas saúde e educação, na perspectiva de fortalecer a capacidade dessas famílias para se alimentarem e se cuidarem, na perspectiva da garantia dos direitos.