

CURSO BÁSICO DE
**DIREITO HUMANO
À ALIMENTAÇÃO
E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS**

**DIREITO
DE
EXIGIR**

Módulo II



APOIO:

Brot
für die Welt

MISEREOR
THE HILFswerk

EXIGIBILIDADE E O DHANA

CURSO BÁSICO DE
**DIREITO HUMANO
À ALIMENTAÇÃO
E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS**

Módulo 11

EXIGIBILIDADE E O DHANA



Esta é uma iniciativa da **FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas**, com o apoio de Pão Para o Mundo (PPM) e Misereor.

Autor: Flavio Luiz Schieck Valente

Leitura do original: Nayara Côrtes Rocha

Copidesque: Luiz Ribeiro

Revisão: FIAN Brasil

Produção gráfica: Estúdio Borogodó

Ilustração da capa: Rubens Rangel e Matheus Carvalho

Projeto gráfico: Rubens Rangel, a partir de projeto original de Salamanda (módulo I)

Diagramação: Juliana Pinheiro Chagas Fernandes

FIAN Brasil

Gestão 2017-2020

Conselho Diretor

Diretor presidente: Enéias da Rosa

Diretora financeira: Norma Alberto

Conselho Fiscal

Titulares: Paulo Eugênio de Castro Pozzobom, Delzi Castro, Suemelberne Alves de Lucena

Suplente: Jorge Peralta

Secretária-geral

Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Executiva

Assessores de Direitos Humanos: Nayara Côrtes Rocha, Paulo Asafe C. Spínola

Assessor de Comunicação: Pedro Biondi

FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas

ENDEREÇO: SCLN 413, BLOCO A, SALAS 219/220, ASA NORTE, BRASÍLIA – DF.

TELEFONE: (61) 3224-0454.

E-MAIL: FIAN@FIANBRASIL.ORG.BR

SITE: WWW.FIANBRASIL.ORG.BR

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Valente, Flavio Luiz Schieck

Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas [livro eletrônico] : módulo II : exigibilidade e o Dhana / Flavio Luiz Schieck Valente.

-- 1. ed. -- Brasília : FIAN Brasil, 2020.

PDF

Vários colaboradores.

ISBN 978-65-88708-04-0

1. Alimentação 2. Direitos humanos 3. Fome : Aspectos políticos 4. Nutrição

5. Saúde I. Título.

20-46878

CDD-361.614

Índices para catálogo sistemático:

1. Direitos humanos : Bem-estar social 361.614

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
A EXIGIBILIDADE E O DHANA	11
O EXERCÍCIO DA EXIGIBILIDADE EM SEUS DIFERENTES NÍVEIS	33
INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS DE DEFESA E EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS	38
MECANISMOS INTERNACIONAIS	45
ARTICULANDO EXIGIBILIDADE NACIONAL COM INTERNACIONAL – FORTALECENDO A SOLIDARIEDADE E A SOBERANIA DOS POVOS	56
PROMOVENDO A EXIGIBILIDADE NA PRÁTICA	61
UM VISLUMBRE DA MAGNITUDE DAS VIOLAÇÕES DO DHANA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71



Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

1. Introdução

Ao começar o segundo módulo deste curso, reafirmamos o entendimento de que os direitos humanos decorrem da luta de povos, grupos e indivíduos, ao longo da história humana, contra abusos de poder, exploração, violência, discriminação e opressão. Foram arrancados das elites e, então, forjados em pactos, acordos, regulamentações e leis. Eles precedem a Lei e são reconhecidos pelo Estado e pela comunidade internacional como direitos conquistados, e não como dádivas ou barganhas.

O FOCO DESTES MÓDULO

O objetivo central deste módulo é o de revisitar a questão da exigibilidade do **direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana)**, entre outros direitos humanos, no contexto do processo de estruturação dos sistemas nacional e internacional de direitos humanos, em meio a mudanças estruturais profundas que vêm ocorrendo no mundo globalizado e hegemônico pelo capitalismo neoliberal e pelo capital financeiro, regulamentado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) e governado pelo G7,¹ com o apoio do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ou seja, por um lado, faremos o esforço de apresentar, da maneira mais acessível possível, o conjunto de instrumentos de exigibilidade de direitos humanos à disposição de todo(a) e qualquer ser humano que habita nosso território, segundo os marcos legais internacional e nacional de direitos humanos, nos âmbitos nacional, regional e internacional, para apoiar e avançar a luta pela superação dos abusos e violações do Dhana e a colocação das políticas públicas a serviço da promoção do bem-estar nutricional e da soberania alimentar. Por outro lado, reafirmaremos a centralidade da exigibilidade como motor vivo da luta pela consolidação dos avanços e do caráter evolutivo dos direitos humanos e como um dos pilares da construção coletiva e da gestão compartilhada, participativa, multicultural, pluriétnica, equitativa em gênero e faixa etária e sustentada de um mundo melhor para todos e todas, em harmonia com a natureza e com o bem viver.

¹ Grupo dos sete países mais ricos e poderosos do mundo, que se autoinstituíram como mecanismo de governança mundial que funciona à parte dos mecanismos multilaterais da ONU.

EXIGIBILIDADE: MECANISMO PROPULSOR DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos surgem como limites impostos ao poder dos soberanos, das poderosas elites. Ao longo da sua construção, no entanto, são agregados limites ao poder de maiorias, por meio da proteção de direitos de minorias. Em suma, direitos humanos são o resultado de um acúmulo histórico de pactuações sociais que definem os limites e as obrigações do conjunto da sociedade, enquanto coletivo, para com os indivíduos, grupos, minorias etc. que a compõem em cada momento histórico. Para que esses pactos tenham efetividade, a sociedade em questão precisa estar de acordo com o que foi pactuado e institucionalizar os mecanismos de recurso e os respectivos fluxos de tramitação de queixas e denúncias, de maneira que soluções rápidas sejam encontradas, em um clima de pactuação democrática, para reverter a situação de violação e prevenir situações semelhantes no futuro.

A exigibilidade, ou seja, o direito de exigir o estabelecimento de limites ou direitos e a garantia de sua realização, consiste no gerador da demanda/reivindicação e, potencialmente, no instrumento que pode levar à reafirmação de um direito, ao seu aperfeiçoamento ou mesmo ao reconhecimento de um novo direito, em um processo de conflito/disputa com o setor público, com grupos políticos e/ou econômicos hegemônicos ou agente privado, mediado em um processo democrático.

AS OBRIGAÇÕES E OS SISTEMAS INTERNACIONAL E NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

No módulo 1, foram apresentadas, de maneira preliminar, as categorias fundamentais do marco teórico legal dos direitos humanos relevantes para a exigibilidade, ou seja, os conceitos de titulares de direito (ou sujeitos de direito) e de portadores de obrigações e o reconhecimento de que a cada direito humano correspondem diferentes obrigações de Estado para respeitar, proteger, garantir (promover e facilitar) e prover a efetiva realização do direito, segundo o estabelecido na legislação internacional de direitos humanos.

Nesse marco legal, cabe à comunidade internacional, mediante colaboração com todos os Estados, criar e manter um sistema internacional de direitos humanos com a atribuição de monitorar, de maneira independente, o desempenho dos países em relação à promoção e

à proteção de direitos humanos, incluindo a captação, a investigação, a documentação, a eventual reparação e a prevenção de novas violações.

Ainda nesse marco, cabe a cada Estado a obrigação de estabelecer seu sistema nacional de direitos humanos, garantindo um funcionamento independente dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e a obrigação de prestar contas periodicamente a organismos internacionais sobre seu desempenho em direitos humanos. Cada Estado deve garantir aos habitantes de seus territórios condições de fácil acesso à obtenção de informações e à apresentação de queixas, bem como respostas efetivas, em tempo oportuno, às denúncias trazidas pela população. Todo Estado deve manter canais abertos e de fácil acesso para a apresentação de denúncias por parte de habitantes de territórios de outros Estados relativas a alegações de violações de obrigações extraterritoriais (CONSÓRCIO ETO, 2013).²

A RELEVÂNCIA DA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS PARA O TITULAR DE DIREITOS QUE TEM SEU DIREITO VIOLADO

A instituição e consolidação progressiva do sistema internacional de direitos humanos nos últimos 70 anos tem sido de fundamental importância para a estruturação e consolidação dos sistemas nacionais de direitos humanos, que, apesar disso, apresentam enormes fragilidades em grande parte dos países. A construção dos sistemas nacionais exige o compromisso por parte de todos, em particular das elites, de garantir a construção de um sistema com a autonomia e independência para acatar, investigar, documentar e dar resposta em tempo hábil e de maneira efetiva, propondo alternativas de superação da situação que leva à violação, caso confirmada.

Um dos maiores desafios para a construção dos sistemas nacionais de direitos humanos está na própria razão de ser do sistema. O sistema nacional de direitos humanos precisa ser estabelecido pelo poder público, pelo Estado (enquanto organismo gestor da coisa pública), para exercer a função pública e independente de fiscal, monitor, captador, investigador e documentador de violações de direitos humanos decorrentes de ações do próprio

² Obrigações extraterritoriais são aquelas que tratam de ações ou omissões do Estado que porventura interfiram na capacidade de outro Estado de garantir a realização de direitos humanos de seus cidadãos, como, por exemplo, ao não regular as atividades de multinacionais com sede em seu território.

Estado ou da falta de ação por parte dele, reportando à sociedade seu parecer final sobre os fatos denunciados.

São poucos os sistemas nacionais de direitos humanos que cumprem à risca os requisitos estabelecidos pelos Princípios de Paris, que orientam o estabelecimento de organismos nacionais de direitos humanos que possam exercer seu mandato de forma independente dos pontos de vista financeiro, operacional e político, em particular em relação ao Poder Executivo (ONU, 1991).³

Isso aumenta a relevância da existência dos sistemas regionais e internacional aos quais os titulares de direito têm o direito de recorrer, caso não haja resposta adequada em âmbito nacional. A possibilidade de recorrer ao sistema internacional tem se demonstrado vital para as vítimas de violações de direitos humanos, em particular em países em regimes de exceção ou com sistemas de direitos humanos insuficientemente desenvolvidos. A Comissão Interamericana de Direitos humanos, bem como a Corte, teve papel central no apoio à reconstrução democrática da América Latina após o período das ditaduras da década de 70 (ABRAMOVICH, 2009).

Ao longo dos últimos 70 anos, constituiu-se progressivamente uma rede internacional de instrumentos de recurso, como parte do sistema internacional de direitos humanos, que permite a indivíduos e/ou grupos de cidadãos de diferentes países apresentar alegações/queixas sobre um possível não cumprimento de uma obrigação de direitos humanos por parte do Estado em questão. Existem pré-requisitos que devem ser preenchidos para que as queixas sejam aceitas, os quais variam de organismo para organismo e, geralmente, passam pelo esgotamento dos recursos existentes em âmbito nacional. Em situações excepcionais, alguns desses requisitos podem ser retirados.

Muitas vitórias importantes foram conseguidas pelos movimentos sociais, inclusive brasileiros, no âmbito dos trabalhos da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (TERRA DE DIREITOS, 2019). Mesmo frente à crescente resistência dos governos da região das Américas a se submeter às decisões da corte, uma decisão da mesma continua a carregar um peso político que tem repercussões em outros casos.

3 Entre os pontos cruciais está a definição do mandato do organismo e, especialmente, de sua independência financeira e política em relação ao poder instituído, particularmente ao Executivo.

Esses avanços, no entanto, têm encontrado forte resistência da parte dos poderes hegemônicos neoliberais em âmbito internacional, especialmente desde a década de 80. Liderado por EUA e Reino Unido, e com apoio de seus aliados principais, o Consenso de Washington⁴ foi utilizado para se contrapor ao fortalecimento da ONU e, em especial, à adoção efetiva da legislação global de direitos humanos como marco de referência para o funcionamento da ONU. E isso tem se manifestado principalmente por meio da rápida expansão dos tratados de livre-comércio tanto bilaterais como multilaterais, tendo como eixo central a defesa dos direitos dos investidores, deixando de lado os direitos humanos e ambientais.

A DISPUTA ENTRE OS DIREITOS HUMANOS E OS DIREITOS DOS INVESTIDORES

Um dos instrumentos mais importantes utilizado pelos países dominantes para garantir a expansão do processo de globalização, mediante garantia de acesso irrestrito e seguro aos recursos naturais, humanos e culturais e aos mercados dos países em desenvolvimento por parte das multinacionais com base nos países desenvolvidos, foi a instituição da cláusula sobre resolução de disputas entre investidores e estados (ISDS). Essa cláusula, presente na maioria dos tratados bilaterais e internacionais de livre-comércio, estabelece o direito do investidor de recorrer, caso entenda que seus “direitos” (BOTH ENDS, 2015)⁵ estejam sendo violados, demandando reparação por parte do Estado em questão. Essas disputas são submetidas a câmaras de arbitragem, de caráter privado, instituídas para tal fim, que, na maioria dos tratados, têm poder de chegar a decisões finais, as quais normalmente incluem multas bilionárias contra os Estados. O mais assustador é que a maioria dessas decisões são consideradas confidenciais, não podendo ser levadas a público ou mesmo submetidas ao parlamento do país em questão. Não há possibilidade de recurso contra essas decisões, seja no Judiciário nacional ou em instância internacional (VALENTE, 2019).

Nesse contexto, Estados-Nações e seus governos, em particular aqueles dos países ditos em desenvolvimento ou emergentes, se veem cada vez com menor grau de liberdade para

4 Consenso de Washington é uma plataforma neoliberal que defende a redução do tamanho do Estado, especialmente no que se refere a serviços e funcionários públicos, defendendo a privatização dos mesmos. Nesse contexto, o financiamento da ONU também é questionado.

5 Esses direitos são estabelecidos pelo tratado específico e, normalmente, incluem o direito a ter seu investimento e retorno do mesmo garantidos pelo Estado onde o investimento foi feito. Lucros cessantes ou decrescentes por causa da instituição de controles ambientais mais estritos, decisões judiciais contra a empresa, multas por violações de leis trabalhistas e ambientais, greves e reações populares contra as atividades das empresas são algumas das razões para recursos.

cumprir sua missão constitucional, ou seja, a de promover o desenvolvimento humano e a redução das desigualdades, proteger os direitos humanos dos habitantes dos seus territórios contra o impacto de ações e atividades econômicas de corporações multinacionais e do capital financeiro sobre as condições de vida e o meio ambiente.

Frente à crescente pressão de multas bilionárias, países do Sul Global, sob a liderança do Equador e com o apoio da África do Sul, propuseram, em 2014, a criação de um grupo de trabalho no Conselho de Direitos Humanos da ONU para elaborar um tratado de direitos humanos visando à regulação das atividades de multinacionais no mundo.

Nesse grupo de trabalho, é a participação presencial das comunidades diretamente afetadas pela ação de poderosos atores econômicos que vem defendendo e mantendo vivos os direitos humanos, por meio de suas ações de exigibilidade, o que vem a demonstrar a enorme importância da mobilização social na própria instituição e manutenção do sistema de direitos humanos.

Mais do que nunca, isso é importante em um momento em que a correlação de forças internacional se encontra profundamente desfavorável à promoção dos direitos humanos. Trump e seu governo, em especial, vêm falando sobre a necessidade de rever a legislação internacional (incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH – e os pactos) para reduzi-la a um mínimo aceitável pelas elites neoliberais, eliminando os “exageros” que a administração Trump identifica que correram nos últimos decênios (US GOVERNMENT, 2019).

2. A exigibilidade e o Dhana



Foto: Jimmy Chan - Pexels.

Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/homem-sentado-ao-lado-da-parede-1657935/>

Define-se exigibilidade como o exercício do direito a apresentar queixa, a recorrer e a exigir a garantia de realização de um direito ou de uma dimensão do direito, exigir a reparação de uma violação em tempo hábil, de forma reduzir ao máximo o dano, e evitar a continuidade da mesma e recidivas. Poderíamos dizer que a exigibilidade é o motor que impulsiona verdadeiramente a efetividade do cumprimento das obrigações estatais de direitos humanos e mantém viva a chama do aperfeiçoamento do processo de realização dos diferentes direitos. É o insumo básico, de origem popular, essencial para a transformação dos portadores de queixas/demandas/reivindicações em titulares ou sujeitos de direito, à medida que os mesmos se apoderam do direito, arrancando essa conquista das elites que retêm o poder. Ou seja, o direito à alimentação deixa de ser uma questão assistencial, moral ou de caridade para ser uma questão de direito adquirido de todo habitante do território à parcela correspondente da riqueza coletiva.

Sem o motor da exigibilidade, o direito humano não passa de letra morta, que, eventualmente, pode ser removida da legislação em momentos nos quais a correlação de forças no tecido social abra espaço para retrocessos e perdas de direitos, como o que estamos vivendo neste momento histórico do Brasil, similar ao que foi vivido no período em que se instituiu o nazismo e o fascismo no mundo (NATIONAL ARCHIVES, 2010).

É importante ressaltar que tanto o fascismo na Itália como o nazismo na Alemanha foram movimentos que se aproveitaram de correlações conjunturais de poder para aprovar leis que legalizavam a discriminação contra os judeus e contra outros grupos sociais e abriram espaço para toda a violência cometida contra judeus, ciganos, negros, portadores de deficiência e comunistas, entre outros. Ou seja, o holocausto, as torturas, os experimentos científicos realizados em crianças etc. foram executados *dentro da formalidade da lei*, apesar de afrontar a dignidade humana e o conjunto de direitos humanos⁶.

A reação da humanidade foi exigir de seus Estados e governos o reconhecimento formal dos direitos humanos, o que se materializou na aprovação da DUDH, em 1948, e na instituição progressiva do sistema internacional de direitos humanos nos últimos 70 anos. O sistema continua a se constituir, seja em âmbito nacional, seja em âmbito internacional, mas não vem sendo um processo simples nem fácil.

6 Nuremberg laws. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Nuremberg_Laws. Acesso em: 20 jul. 2020.

2.1 A REAL EVOLUÇÃO DA CULTURA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: ALGUMAS CONQUISTAS E MUITOS DESAFIOS

Uma breve descrição da história política brasileira constata que tivemos poucos momentos de efetiva democracia na evolução da sociedade brasileira e que as conquistas em termos de incorporação efetiva de princípios democráticos e de direitos humanos nas instituições, nas práticas administrativas e na cultura popular foram limitadas, inclusive durante o processo de redemocratização a partir da década de 1980. A aprovação da Constituição de 1988, reconhecida como Constituição Cidadã, com forte conteúdo participativo, igualitário e de direitos, teve sua repercussão fortemente limitada pela falta de regulamentação da mesma (CÂMARA LEGISLATIVA, 2020).

Se, por um lado, ela reflete a vontade de parte expressiva da população de construir um país mais solidário, mais justo, com menos discriminação etc., por outro, 30 anos depois de sua aprovação, grande parte das provisões da Constituição continua sem regulamentação, o que reflete a verdadeira correlação de forças no Congresso, Judiciário e no seio da própria sociedade como um todo.

Um exemplo cabal disso é a questão da demarcação das terras indígenas. Segundo a Constituição, todas as terras indígenas deveriam ter sido demarcadas até 1993. Apesar do claro mandato outorgado ao Executivo para levar a cabo essa tarefa, segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi), somente 1,27% das terras foram efetivamente homologadas, e cerca de 30%, registradas (CIMI, 2020) – parte significativa destas continua a ser alvo de ações ilegais por madeireiros e garimpeiros, com a leniência e mesmo a exortação pelo poder constituído (MMA, 2020).

Os aparentes retrocessos na área de direitos humanos refletem uma continuidade lógica dessa resistência à mudança e a opinião de uma parcela significativa da população brasileira que nunca apoiou efetivamente as mudanças propostas pela Constituição e continua apegada aos conceitos conservadores de uma elite racista, que despreza os pobres, apegada aos seus privilégios.

A efetiva construção de uma cultura de direitos humanos tem de ser a manifestação concreta de um pacto social no qual os sujeitos de direito estejam informados, conscientes

e de posse de seus direitos, e a sociedade como um todo tenha consciência de que a efetivação de direitos implica que a elite e os setores hegemônicos da sociedade devam, necessariamente, reconhecer que as obrigações de direitos humanos requerem uma multiplicidade de ações e políticas públicas, envolvendo gastos públicos visando à correção e à prevenção de violações, vistos como investimentos em direção à redução das desigualdades e à promoção da dignidade humana. Certamente essas medidas também implicam, necessariamente, a eliminação de privilégios até então considerados normais ou naturais.

A expansão da retomada autoritária e totalitária somente será estancada se houver a propagação da autoestima de todos e todas titulares de direito, especialmente se todos e todas se sentirem dignos e aptos a assumir a responsabilidade como sujeitos de direito e se sentirem coletivamente comprometidos com o processo de fortalecimento da cultura de direitos humanos e de um sistema robusto de denúncia, documentação, investigação, reparação, prevenção, remediação e prevenção de recidiva de violações do Dhana e dos direitos relacionados.

É fundamental reafirmar que a luta de cada ser humano e o permanente exercício da exigibilidade por parte dos que têm seus direitos violados mantêm vivo não só o sistema de direitos humanos, mas também a própria cultura dos direitos humanos e todas as suas conquistas. Muitos dos que hoje lutam contra a universalidade dos direitos humanos, alegando que deveriam valer somente para “humanos direitos”, o fazem se utilizando de prerrogativas que foram conquistadas pela luta de muitos que hoje seriam considerados “não direitos”.

Vale lembrar as contínuas tentativas das elites de naturalizar os direitos humanos, omitindo todo o processo de lutas que foi necessário para que eles se transformassem em realidade. As conquistas são transformadas em direitos naturais ou até em favores das elites para com a população e grupos específicos. Um exemplo típico disso é o endeusamento da Princesa Isabel pela assinatura da Abolição da Escravatura, tentando esconder toda a luta dos escravos rebeldes e abolicionistas.

Em muitos idiomas, a palavra exigibilidade não existe como tal e é substituída por prestação de contas ou responsabilização. Defendemos que o conceito de exigibilidade incorpora mais que os termos acima apresentados, na medida em que está diretamente ligado à própria luta dos titulares de direito pela instituição do direito humano em questão e à luta por seu reconhecimento e pela efetividade da garantia de políticas públicas encarregadas

de promover o desenvolvimento humano e a redução de desigualdades, com base na Declaração Universal de Direitos Humanos.

2.2 COMO COBRAR A REALIZAÇÃO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO: MARCO LEGAL E OS DIFERENTES TIPOS DE MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE DE DIREITOS

O direito à alimentação e à nutrição adequadas aparece na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 como um dos elementos constituintes do direito a um padrão de vida adequado (ONU, 1948). Volta a ser incluído no texto do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), proposto em 1966, que entra em vigor em 1976 (ONU, 1976). No Pidesc, o direito humano à alimentação adequada recebe atenção especial no artigo 11, que trata sobre o direito a um padrão de vida adequado identificando duas dimensões para o direito, refletindo a preocupação da comunidade internacional com a persistência de altas taxas de fome e de desnutrição em âmbito mundial: o direito a estar livre da fome e o direito a uma alimentação adequada.

2.2.1 A base legal para o direito de exigir o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas

O Pidesc, ratificado pelo governo brasileiro em 1992, estabelece a obrigação do Estado de:

“agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente⁷ o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas” (ONU, 1976)⁸

e de fazê-lo “**sem discriminação alguma**⁹ baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação” (ONU, 1976).

7 Negrinho introduzido pelo autor.

8 Parágrafo 1º, artigo 2 do Pidesc.

9 Negrinho introduzido pelo autor.

O Pidesc, ao mesmo tempo, define que, para fazê-lo, os **povos têm o direito à autonomia e à soberania sobre as riquezas de seu território** e não podem ser privados dos seus meios de subsistência, de acordo com os parágrafos 1 e 2 do artigo 1º do Pidesc:

“Artigo 1.º

“1. Todos os povos têm o direito a dispor deles mesmos. Em virtude deste direito, eles determinam livremente o seu estatuto político e asseguram livremente o seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

“2. Para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação econômica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência.” (ONU, 1976).

O Comentário Geral 12, elaborado em resposta à solicitação feita pela Cúpula Mundial da Alimentação (FAO, 1996), sistematizou e detalhou as obrigações específicas dos Estados em relação à realização e proteção do Dhana. Ao explicitar as obrigações, o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Dhesc) da ONU contextualiza as mesmas, reafirmando que o Dhana é:

“...**indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana** e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também **inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos**¹⁰.” (CDESC, 1999).

As obrigações abrangem a adequação e a sustentabilidade de acesso (econômico e físico) e disponibilidade de alimento e se apresentam em três níveis: respeitar, proteger e garantir ou satisfazer, este último compreendendo as obrigações de facilitar e prover¹¹, assim descritas pelo comitê:

10 Negrito introduzido pelo autor.

11 Na realidade, existem duas maneiras de definir as obrigações: uma dividindo-as em quatro categorias (respeitar, proteger, promover-facilitar e prover) e outra dividindo-as em três categorias, conforme o CG12, que funde as duas últimas. As duas são utilizadas, devendo-se explicitar qual categorização se adota em situações específicas.

“A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados Parte não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso.

“A obrigação de proteger requer que medidas sejam tomadas pelo Estado para assegurar que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada.

“A obrigação de satisfazer (facilitar) significa que o Estado deve envolver-se proativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas a recursos e meios, e a utilização dos mesmos, de forma a garantir o seu modo de vida, inclusive a sua segurança alimentar, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas.

“Finalmente, sempre que um indivíduo ou grupo está impossibilitado, por razões além do seu controle, de usufruir o direito à alimentação adequada com os recursos a sua disposição, os Estados têm a obrigação de satisfazer (prover) o direito diretamente. Esta obrigação também deve existir no caso de vítimas de desastres naturais ou provocados por causas diversas.”¹² (CDESC, 1999).¹³

O Comentário Geral 12 estabelece o marco geral de referência dentro do qual o poder público deve garantir a realização das diferentes dimensões do Dhana, indicando como isso deve ser feito por meio da adoção de políticas públicas, legislação adequada, regulamentação de atividades econômicas que possam eventualmente colaborar para violações do Dhana e estabelecimento de um sistema nacional de direitos humanos que garanta a possibilidade dos titulares de direito de recorrer quando ocorram situações que configurem violações do direito.

O Comentário Geral 12 também deixa claro que, mesmo sendo o Estado o responsável último pela garantia dos direitos humanos, por ser o signatário dos instrumentos internacionais de direitos humanos, portanto o responsável último por eventuais violações, agentes econômicos, políticos e religiosos poderosos têm responsabilidade especial de respeitar a realização dos direitos humanos e não contribuir para situações que causem dano ao mesmo. Por exemplo, um ato de discriminação de um ator econômico é entendido como um abuso, um

12 Este artigo se aplica à situação vivida durante a pandemia da Covid-19.

13 Artigo 13 do CDESC.

crime contra os direitos humanos por parte desse ator, e como uma violação por parte do Estado, que não o preveniu ou reparou. Isso também se aplica a outros atores sociais:

“Enquanto que somente Estados são signatários do Pacto e, portanto, responsáveis, em última análise, pelo seu cumprimento, todos os membros da sociedade – indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil bem como as do setor empresarial – têm responsabilidades com relação à realização do direito à alimentação adequada. O Estado deve garantir um ambiente que facilite a implementação destas responsabilidades. O setor privado empresarial – nacional e transnacional – deveria exercer as suas atividades dentro do quadro de referência de um código de conduta que leve ao respeito pelo direito à alimentação adequada, juntamente acordado com o Governo e a sociedade civil.” (CDESC, 1999).¹⁴

Além do Comentário Geral 12, Estados e demais atores sociais podem recorrer às Diretrizes Voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar nacional e, assim, obter orientação sobre de que maneira o Estado pode cumprir suas obrigações referentes à implementação da realização progressiva do Dhana. Isso se dá por meio de uma estratégia nacional, que pode incluir a criação de instituições, elaboração e aprovação de legislação e políticas públicas pertinentes, que devem dedicar atenção especial a aspectos relativos ao acesso e ao uso do território, acesso a emprego e renda e a serviços públicos de qualidade, sem discriminação e com garantia de provimento do direito a grupos vulnerados (FAO, 2004).

2.2.2 As violações do Dhana

Uma violação do direito ocorre sempre que o Estado deixa de cumprir qualquer uma de suas obrigações para garantir a realização das diferentes dimensões do mesmo, seja por meio de uma ação, seja de uma omissão. É importante ressaltar que as violações geradas por ações e/ou omissões do Poder Executivo costumam ser mais visíveis e, portanto, mais confrontadas pelos defensores de direito; no entanto, em muitos casos, as violações têm sua raiz em ações ou omissões dos poderes Legislativo e Judiciário. O Estado, ao mesmo

¹⁴ Artigo 14 do CDESC.

tempo, tem a obrigação de garantir que os titulares de direito ou seus representantes legais tenham acesso a instrumentos de recurso quando da ocorrência de violações. Mecanismos devem ser instituídos com o mandato de acolher e investigar denúncias de violações do direito de maneira ágil e oportuna para garantir a reparação imediata das mesmas, reduzindo o dano potencial da violação à saúde física e mental no contexto da qualidade de vida dos afetados e das afetadas.

Quando necessário, legislação nacional pertinente deve ser aprovada, incorporando provisões que traduzam as obrigações internacionais relativas à garantia do Dhana, e os juízes e operadores do direito são “convidados a prestar muita atenção às violações do direito à alimentação quando no exercício de suas funções” (CDESC, 1999).¹⁵

Finalmente, é obrigação do Estado “respeitar e proteger o trabalho dos defensores dos direitos humanos e de outros membros da sociedade civil que ajudam grupos vulneráveis a realizar o seu direito à alimentação adequada” (CDESC, 1999).¹⁶

15 Artigo 34 do CDESC.

16 Artigo 35 do CDESC.

2.3 ATRIBUTOS E PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS

Quando analisamos possíveis violações de dimensões do Dhana, temos de estar alertas para a possibilidade de violações associadas dos atributos dos direitos humanos e de seus princípios, que integram o marco conceitual dos direitos humanos.

Recapitulamos que os direitos humanos têm os seguintes atributos que devem ser observados:

- i. universalidade;
- ii. indivisibilidade;
- iii. interdependência;
- iv. inalienabilidade;
- v. indisponibilidade;
- vi. irrenunciabilidade;
- vii. intemporalidade;
- viii. inviolabilidade.

E que os seguintes princípios são inerentes à realização dos direitos humanos:

- i. participação;
- ii. responsabilização e prestação de contas;
- iii. não discriminação;
- iv. transparência;
- v. dignidade humana;
- vi. equidade;
- vii. estado de direito.

A não observação dos mesmos deve ser entendida como parte integrante de uma violação de um direito humano.

2.4 A INTERNALIZAÇÃO DA EXIGIBILIDADE DO DHANA NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

Em 2007, um documento sobre exigibilidade do Dhana foi elaborado pela equipe da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh), sob a coordenação de Flavio Luiz Schieck Valente (VALENTE, 2007), e foi posteriormente revisado pela Abrandh em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (LEÃO, 2013). Eles representam um excelente ponto de partida e devem ser consultados como leitura complementar. Antes de listarmos os possíveis instrumentos disponíveis para ações de exigibilidade hoje no Brasil, é interessante avaliarmos o que mudou em termos do marco legal e até que ponto a exigibilidade avançou nos últimos 12 anos.

Podemos ressaltar que a primeira menção explícita na legislação brasileira sobre a obrigação do Estado de criar condições para o exercício da exigibilidade do Dhana – à exceção da ratificação e incorporação do Pidesc à legislação nacional em 1992 – está contida no parágrafo 2 do artigo 2º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), Lei federal 11.346/2006:

“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**¹⁷.” (CONGRESSO NACIONAL, 2006).

Essa Lei, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), continua em vigor, apesar da extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) pela Lei 13.844/2019 (CONGRESSO NACIONAL, 2019). Outra peça legislativa relevante foi a emenda constitucional que incluiu o direito humano à

17 Negrito introduzido pelo autor.

alimentação no artigo 6º da Constituição Federal em 2010, elevando-o a um dos direitos sociais básicos.

Correndo o risco de estar incorrendo em omissão de fatos relevantes que não são do nosso conhecimento, identificamos que a tradução efetiva dessas provisões legislativas em um aumento significativo na oferta de oportunidades para o exercício da exigibilidade do Dhana não é perceptível à primeira vista.

Sem dúvida alguma, no âmbito de organismos instituídos com esse fim específico, tais como a Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação do Consea Nacional (extinta em janeiro 2019), a Comissão para o Monitoramento de Violações do direito humano à alimentação adequada (DHAA) – no contexto do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) –, que foi transformada na Comissão Permanente sobre o Direito Humano à Alimentação do Conselho Nacional de Direitos Humanos, o Grupo de Trabalho do DHAA do Ministério Público Federal (extinto) e a Relatoria Nacional para o Direito a Alimentação, Terra e Água, da Plataforma Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Dhesca), posteriormente transformada em Relatoria Nacional para o Território e Alimentação (em atividade), foram desenvolvidas atividades importantes, mas que não conseguiram institucionalizar a exigibilidade do Dhana, apesar do interesse permanente expressado pelas organizações da sociedade civil em promover a exigibilidade.

No segundo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan, 2016-2019), a promoção da exigibilidade foi incluída no desafio 8, com atribuições para os gestores, para o Ministério de Direitos Humanos e para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) (CAISAN, 2015). Infelizmente, a avaliação não foi feita por causa da extinção do Consea e do próprio MDS, que hospedava a Caisan.

Essa constatação tem duas implicações básicas:

1. A efetivação da exigibilidade de direitos humanos e sua incorporação no tecido social e institucionalização na cultura de uma sociedade são processos lentos, que exigem perseverança e paciência histórica por parte dos defensores de direi-

tos humanos. Essa transformação exige muito mais que as boas intenções de um governo – demanda transformações estruturais profundas e a longo prazo.

2. O desafio de avançar a exigibilidade do Dhana na conjuntura política atual será muito maior, mas, ao mesmo tempo, talvez mais relevante tendo em vista que a promoção dos direitos humanos se torna instrumento fundamental para a defesa da democracia, para a proteção dos mais afetados e para a integridade de todos nós.

2.5 A COBRANÇA DE DIREITOS NO ÂMBITO NACIONAL

Teoricamente, caso um ou uma habitante do território brasileiro entenda que ele ou ela própria, sua família, sua comunidade ou qualquer outro grupo a que ele ou ela pertença não estejam conseguindo gozar da plena realização de uma dimensão ou mais do seu Dhana ou de qualquer outro direito humano, ele ou ela tem o direito de reclamar junto ao governo, enquanto representante do Estado, demandando que medidas sejam tomadas para encontrar uma solução para o problema.

Na prática, no entanto, o que realmente acontece? A maior parte dos habitantes do Brasil não sabe que tem o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e muito menos está informado de que tem o direito de exigir que o mesmo seja garantido e respeitado pelo poder público. Por isso mesmo, a obrigação primeira do Estado relativa ao Dhana é informar a todos e todas os(as) habitantes do território nacional:

1. no que consiste o Dhana, em suas diferentes dimensões, e quem são os titulares de direito, ou seja, quem tem direito exatamente a quê;
2. quais são as obrigações do Estado e quais são os portadores de obrigação responsáveis pelas mesmas no aparato do Estado;
3. quais são os instrumentos de recurso disponíveis aos titulares de direito junto aos quais os mesmos podem reclamar o direito, no caso de o mesmo não estar sendo respeitado, protegido e/ou garantido.

Na conjuntura atual, tanto nacional como internacional, não é de se esperar que o Estado nacional ou que a comunidade internacional cumpra a obrigação de promover a cultura de direi-

tos humanos no âmbito da sociedade civil ou mesmo de informar amplamente a opinião pública sobre os dois primeiros pontos acima: o escopo do Dhana e de quem é a responsabilidade de garanti-lo, respeitá-lo e protegê-lo. Tampouco é de se esperar que sejam disponibilizados instrumentos de recurso ou informações sobre os mesmos por iniciativa espontânea do setor público. Temos de assumir a responsabilidade de fazê-lo enquanto sociedade civil organizada.

Listamos a seguir alguns passos fundamentais para avançar nessa direção, buscando identificar os atores sociais que precisaremos envolver para que alcancemos essa meta.

2.6 PROMOVENDO A EXIGIBILIDADE DO DHANA

Como esclarecido acima, o primeiro passo é o de estabelecer o escopo e as dimensões do Dhana a serem cobradas. O Dhana é um direito abrangente, que pode ser abordado a partir da dimensão do acesso à terra e ao território, dos métodos produtivos (agroecologia vs. agronegócio), do aleitamento materno, do crescimento e desenvolvimento, da fome e desnutrição, dos hábitos alimentares e de consumo, da alimentação escolar, dos restaurantes populares, de trabalho e renda, entre outras. A abordagem a cada uma dessas áreas temáticas será diferente, dependendo da perspectiva de quem a faça.

O passo a passo para o gestor passa necessariamente pela tradução das normas e regulamentos que regem a implementação da política ou programa em questão, incluindo-se aí a definição de metas, planejamento, plano de trabalho, rotinas e procedimentos, inclusive monitoramento, atribuição de responsabilidades e avaliação de desempenho, incorporando-se em todos os passos o crivo da abordagem de direitos humanos e o repasse de informações para todas as pessoas sobre seus direitos e como podem cobrá-lo.

É fundamental que os titulares de direito (como indígenas, quilombolas, agricultores familiares, assentandos da reforma agrária etc.) estejam informados sobre seus direitos e sobre como podem recorrer aos diferentes instrumentos de exigibilidade caso seu direito não seja garantido. Já os defensores de direito como tal (titulares de direito, ONGs, associações diversas, sindicatos, advogados populares etc.) e operadores de direito têm de conhecer bem o marco legal do programa ou política em questão, ter conhecimento sobre as dimensões do Dhana e de direitos correlatos que são mais afetados por violações no contexto desse programa e em outros, estar informados sobre os instrumentos de exigibili-

dade disponíveis e confiáveis, estar articulados com instituições públicas (Ministério Público Federal – MPF, Ministério Público Estadual – MPE, Defensoria Pública – DP, ouvidorias, parlamentares) e organizações não governamentais e movimentos sociais.

2.6.1 Passo a passo da exigibilidade na perspectiva dos direitos humanos

A metodologia proposta pela Comissão para o Direito Humano à Alimentação Adequada do Consea para análise de programas e políticas públicas na perspectiva do Dhana pode ser útil para definir um roteiro para o passo a passo (VALENTE, 2007).

Propõe-se que se escolha um programa ou uma área temática a ser trabalhado. São sugeridos os seguintes passos para analisar o marco legal, a elaboração, a implementação e o monitoramento da política ou programa em questão, com o objetivo de orientar ações de exigibilidade.

- Quais são as dimensões ou elementos do Dhana relevantes e direta ou indiretamente influenciados pelo programa/política em questão, incluindo as dimensões decorrentes de atributos e princípios de direitos humanos? (Por exemplo, não discriminação, dignidade humana etc.)
- Quem são os titulares de direito vis-à-vis os elementos do Dhana influenciados pelo programa/política em questão? Deve ficar claro quem são os titulares do Dhana para que os mesmos tenham condições de cobrar seus direitos.
- Quem são os portadores de obrigação? Definir claramente quais agentes públicos são responsáveis pelo cumprimento das obrigações relativas à realização de cada uma das dimensões do direito. Que obrigações são de todos os servidores públicos? Por exemplo, a obrigação de não discriminar, entre outras?
- O que são violações no âmbito do programa e quando elas podem ocorrer?
- Quais atores sociais mais comumente interferem na realização das diferentes dimensões do direito? (Por exemplo, madeireiros, empresas mineradoras, indústria alimentícia etc.)
- Os princípios da equidade, da universalidade, da dignidade, da responsabilização e da participação ativa e informada dos titulares de direitos, entre outros, são promovidos no âmbito da política pública?

- Existem metas, indicadores e prazos claramente definidos?
- A linguagem para disseminação de informações sobre o programa é simples e acessível aos titulares de direitos, principalmente aos grupos tradicionalmente excluídos por práticas discriminatórias?
- Os titulares de direito e o público em geral estão informados sobre os direitos garantidos ou promovidos pela política ou programa em questão?
- Quais são os mecanismos disponíveis para a cobrança de direitos e quem pode exigí-los?
- Os portadores de obrigação, ou seja, os gestores e servidores públicos encarregados de implementar os programas e políticas em questão estão informados sobre suas obrigações de direitos humanos e estão plenamente capacitados para cumpri-las a contento nas seguintes dimensões:
 - sentem-se compelidos e motivados a fazê-lo?
 - têm acesso aos recursos financeiros, humanos e operacionais necessários ao cumprimento de suas obrigações?
 - têm autoridade delegada para tomar decisões necessárias para garantir o cumprimento de suas obrigações frente a eventuais fatos inesperados?
 - têm a capacidade técnica para tomar decisões frente a fatos inesperados no sentido de garantir o cumprimento de suas obrigações?
- O programa prevê a realização de cursos de capacitação continuada em Dhana, no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, para os gestores e demais atores responsáveis pelo programa, para garantir que sua atuação seja baseada em uma visão dos direitos humanos?
- Existem instrumentos acessíveis de recurso administrativo no âmbito da política pública, ou seja, instrumentos que permitam aos titulares de direito reclamar do poder público quando seus direitos previstos naquele programa ou política pública não estiverem sendo realizados, ou há necessidade de criá-los ou fortalecê-los?
- Existem mecanismos de recurso que permitam que os titulares de direito exerçam a exigibilidade do Dhana, tais como: acesso aos conselhos de política pública, ouvidorias, ao Ministério Público (MP), à DP etc.? Os titulares de direito estão informados sobre os mesmos?
- As instituições responsáveis por fiscalizar a implementação adequada das

políticas públicas, tais como o MP, a DP e as ouvidorias, entre outras, estão preparadas para dar encaminhamento a ações de exigibilidade que não encontrarem resposta no nível de exigibilidade administrativa¹⁸ direta com o gestor público em questão?

- Os operadores de direito, incluindo juízes, promotores, procuradores etc. estão informados sobre o marco legal do Dhana e sua implicação para possíveis ações legais de exigibilidade?

Para que esse exercício seja minimamente bem-sucedido, é fundamental que haja um engajamento institucional pelo menos do MP (Estadual e/ou Federal, dependendo do caso) e/ou da DP.

Com base nessa análise, os portadores de obrigações, ou seja, os gestores e servidores públicos devem ter clareza de suas obrigações e ser capacitados periodicamente, para serem mantidos a par de modificações eventuais nos procedimentos. Os titulares de direito, em conjunto com parceiros, podem definir diferentes estratégias visando ao fortalecimento da exigibilidade do Dhana, no âmbito de diferentes programas e políticas públicas, com o objetivo de confrontar as violações detectadas.

2.6.2 Exemplo de detalhamento das dimensões do Dhana que podem orientar o titular de direito

Por ocasião da análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pela Comissão para o Direito à Alimentação do Consea nacional, foi elaborada a proposta de um cartaz a ser afixado nas escolas contendo as principais dimensões do Dhana que poderiam ser alvo de ações de exigibilidade por parte do titular de direito (figura 1) (VALENTE, 2007). Ajustando o conteúdo para contemplar as modificações na legislação que regulamenta o programa, introduzimos dois adendos, que podem ser encontrados entre parênteses no *caput* e no artigo 8. Ressaltamos que aplicar a metodologia usada para elaborar esse cartaz para outro programa de promoção do Dhana, tal como o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), no contexto da atenção básica de saúde, levaria a um conjunto diferente de dimensões do Dhana, com diferentes portadores de obrigações.

18 O conceito e a aplicabilidade da exigibilidade administrativa serão apresentados adiante neste texto.

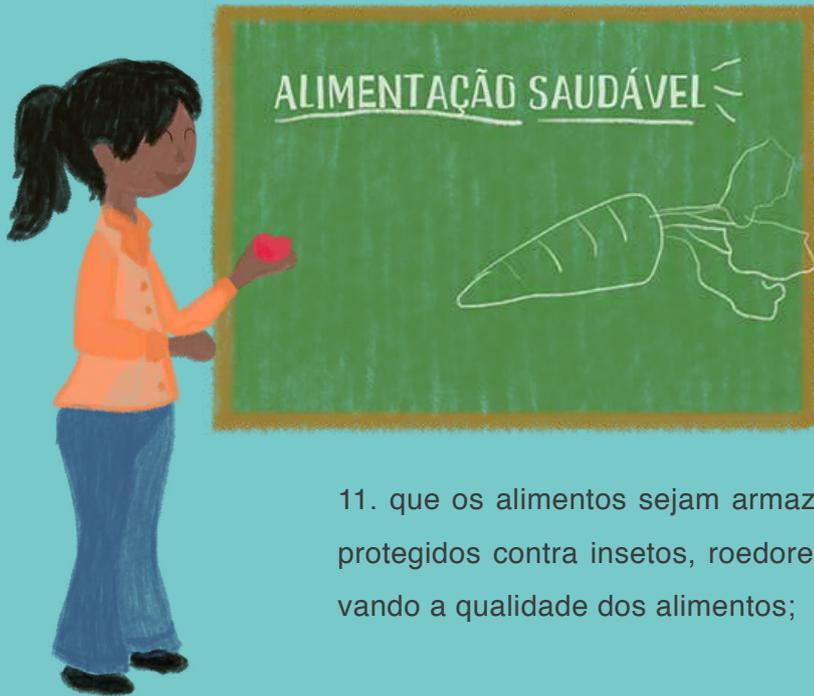
Figura 1 - 16 Dimensões do direito humano à alimentação escolar

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE QUALIDADE É UM DIREITO HUMANO ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Todo aluno (de escola pública) tem o direito humano a:

1. alimentação adequada durante seu período na escola, durante todos os dias letivos;
2. alimentação saudável, balanceada, diversificada e saborosa, respeitando os hábitos alimentares regionais, orientada por nutricionista;
3. alimentação segura, sem contaminação por microrganismos, agrotóxicos, aditivos e outras substâncias nocivas à saúde;
4. ser bem tratado(a) pelo pessoal responsável que manipula, prepara e distribui a alimentação, sem qualquer tipo de discriminação;
5. receber uma alimentação que respeite os portadores de patologias (doenças) associadas à alimentação (diabetes, pressão alta, doença celíaca, entre outras), sem discriminação;
6. receber uma alimentação que respeite os hábitos alimentares e culturais dos povos indígenas e quilombolas;
7. acesso à água limpa para consumo, higiene e preparo da alimentação;
8. que a alimentação seja preparada com no mínimo 70% de alimentos *in natura* e produzidos na região onde se encontra a escola (e no mínimo 30% adquiridos de estabelecimentos da agricultura familiar);





9. um refeitório arejado, limpo e confortável, que permita socialização adequada durante a refeição;

10. utensílios necessários (colher, garfo, faca, prato e copo) e em boas condições de uso para sua alimentação;

11. que os alimentos sejam armazenados em lugares apropriados e protegidos contra insetos, roedores e outros contaminantes, preservando a qualidade dos alimentos;

12. que os alimentos sejam preparados em condições adequadas de higiene, protegidos contra insetos, roedores e outros contaminantes, preservando a qualidade dos alimentos;

13. instalações sanitárias que permitam sua higiene pessoal e a dos manipuladores de alimentos;

14. informação sobre alimentação saudável, sobre a qualidade e composição da alimentação recebida na escola

15. ser informado de que tem direito humano à alimentação escolar e a apresentar sugestões visando à melhoria da alimentação escolar;

16. reclamar para a escola e/ou para a família se algum, ou mais de um, desses direitos não for respeitado.



**CASO SEUS DIREITOS NÃO ESTEJAM SENDO RESPEITADOS E
PROTEGIDOS**

FALE COM:

Pessoa de contato na escola:

**CASO NÃO TENHA RESPOSTA ÀS SUAS QUEIXAS FALE COM O
CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Pessoa de contato:

Endereço:

Telefone:

Adaptado do original (VALENTE, 2007)

Na figura 2, vocês podem encontrar um exemplo de passo a passo que pode servir de orientação para o titular de direito do Pnae ou seu responsável legal quando da apresentação de denúncias de violações do Dhana no contexto desse programa. (VALENTE, 2000). Caso o objeto de análise fosse o Sisvan, como aventado acima, os passos teriam de ser ajustados, conforme a natureza do programa.

Figura 2 - Exemplo de passo a passo para registrar uma denúncia de violação do Dhana junto ao PNAE



1

Os sujeitos de direito (SDs), pais ou responsáveis legais, caso haja algum problema no tocante à merenda escolar, devem se dirigir à diretoria da instituição, com ou sem o apoio de organizações da sociedade civil (ONGs, Pastoral da Criança, associação comunitária etc.), para solicitar providências imediatas que visem à resolução dos problemas.

Caso a diretoria da instituição não resolva os problemas, os SDs, pais ou responsáveis legais, deverão procurar, com ou sem o apoio de organizações da sociedade civil, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Os SDs deverão preencher um formulário padrão solicitando a resolução do problema.

2

3

Todavia, se o CAE não atender às solicitações, os SDs, junto ou não de organizações sociais e com o apoio do próprio CAE, deverão se dirigir à Secretaria da Educação do município ou do estado e solicitar medidas no sentido da resolução dos problemas identificados.

Os SDs, caso a Secretaria de Educação não providencie a resolução dos problemas, devem procurar o apoio da Câmara de Vereadores ou da Assembleia Legislativa, para que a mesma solicite resolução dos problemas junto à Secretaria de Educação ou junto ao prefeito ou governador.

4



Os SDs, com ou sem apoio das organizações da sociedade civil, deverão procurar apoio também junto ao Conselho Municipal e/ou Estadual dos Direitos da Criança.

Os SDs, com ou sem apoio das organizações da sociedade civil, deverão procurar apoio do MP ou da DP para que os mesmos possam averiguar os fatos e tomar as devidas providências.



Os SDs, com ou sem apoio das organizações da sociedade civil, podem recorrer também à Justiça comum estadual por meio de ação popular (em defesa da moralidade administrativa ou por medida de proteção, na defesa do direito individual à merenda). O prazo para a resolução da solicitação é imprevisível.

Os SDs, com ou sem apoio das organizações da sociedade civil, podem recorrer ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para que o mesmo possa averiguar e providenciar medidas para a resolução dos problemas.



Passo a passo ajustado do original (VALENTE, 2000).

3. O exercício da exigibilidade em seus diferentes níveis

O exercício da exigibilidade somente faz sentido quando informado pelo processo anteriormente descrito. Nesse contexto, a exigibilidade cumpre o papel central de consolidar a cultura de direitos e contribuir para a promoção da justiça e da equidade e a construção de uma jurisprudência de direitos humanos.



Esses instrumentos de recurso são genericamente classificados em quatro tipos:

1. administrativos;
2. políticos;
3. quase judiciais;
4. judiciais.

3.1 EXIGIBILIDADE ADMINISTRATIVA

Essa é a possibilidade de cobrar a realização do direito diretamente do organismo governamental responsável pela garantia ou provimento do direito, seja a Secretaria de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Agricultura etc., dependendo da dimensão do direito com o qual estamos lidando. O exercício feito anteriormente é um pré-requisito fundamental na ausência de uma atuação proativa do setor público. Sem a identificação das dimensões do direito relacionadas a uma política pública fica difícil promover a exigibilidade.

É fundamental garantir e aprimorar a exigibilidade administrativa dos direitos humanos, especialmente dos Direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Dhesca), pois somente assim se pode garantir a eficácia desses direitos. Isso pressupõe ajustes nas normas administrativas internas a cada programa ou mesmo a elaboração de leis com essa finalidade. Isso seria o ideal. O essencial é que sejam oferecidas condições aos portadores de obrigações para cumprirem adequadamente obrigações de direitos humanos e, aos titulares de direito, de exercerem seu direito a recurso, e que todos os envolvidos, inclusive operadores de direito, parlamentares, a mídia e a população em geral, estejam plenamente informados e cientes de todas as implicações decorrentes da exigibilidade de direitos humanos.

Usando a exigibilidade administrativa

Digamos, por exemplo, que a merenda escolar não esteja sendo fornecida pela escola ao seu filho há dois dias, e a escola não forneceu até agora nenhuma justificativa ou explicação. Essa é uma típica violação do Dhana, e você tem várias opções nesse caso. A mais direta e simples é ir à secretaria da escola e fazer uma reclamação solicitando uma res-

posta imediata da mesma. Como dizia Betinho, “quem tem fome tem pressa”. É seu direito e do seu filho. Ou, se você preferir, você pode se dirigir ao CAE, cuja função é fiscalizar o funcionamento do Pnae. Ou, ainda, se você teve uma má experiência no passado com as duas alternativas anteriores, você pode se dirigir diretamente à Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, dependendo de que tipo de escola se trata, e prestar queixa junto a quem de direito. Em qualquer uma das alternativas acima, você está recorrendo à **exigibilidade administrativa**, na medida em que você está recorrendo junto ao responsável administrativo pela implementação adequada do programa que colabora para a realização do Dhana (escola, CAE, Secretaria de Educação).

3.2 EXIGIBILIDADE POLÍTICA

Essa é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas (conselhos de políticas Públicas) e ao Legislativo (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa etc.) ou pela pressão social.

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.

Usando a exigibilidade política

Supondo que seja a terceira vez no mês que falta merenda na escola da sua filha. Você, outros e outras responsáveis legais por alunos já estiveram na escola, no CAE e na Secretaria de Educação, e nada foi resolvido de forma definitiva. Vocês organizam uma reunião de pais e mães, chamam a imprensa local para a atividade e divulgam uma carta aberta que vocês elaboraram, na qual exigem uma solução definitiva das autoridades envolvidas, a quem a carta é endereçada. Sete dias se passam, sem merenda, nem resposta. Como a escola é estadual, vocês se dirigem à Assembleia Legislativa e se reúnem com a Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar e Nutricional, que vocês nem sabiam que existia. Os deputados se comprometem a conseguir uma audiência com o Secretário de Educação para discutir o tema. Nesse caso, vocês estão recorrendo à exigibilidade política, que pode ser exercida mediante diferentes mecanismos.

3.3 EXIGIBILIDADE QUASE JUDICIAL

A exigibilidade quase judicial é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a Justiça para a garantia de direitos. No Brasil, é o caso, por exemplo, do MP, que, antes de exigir direitos perante o Poder Judiciário, pode usar instrumentos quase judiciais para averiguar violações de direitos e para fazer com que os agentes públicos adequem suas ações às normas que prevêem direitos humanos. Um exemplo desse instrumento de exigibilidade quase judicial utilizado no Brasil é o Termo de Ajustamento de Conduta.

Usando a exigibilidade quase judicial

Supondo que já se vão dois meses, e a merenda escolar continua a ser provida com irregularidade e com baixíssima qualidade. Uma das mães ouviu falar que o problema de outra escola com a merenda escolar foi resolvido com o apoio da promotora do MPE. Vocês entram em contato com a promotora, que encaminha imediatamente uma carta ao diretor da escola, com cópia para o secretário de Educação e pelo responsável pelo programa de alimentação escolar de âmbito estadual, demandando informações sobre os eventos relatados por vocês e convocando uma audiência pública para discutir uma solução para o caso. A audiência pública se realiza com participação de muitos pais, mães e estudantes, além de representantes da imprensa local e nacional. Acerta-se um acordo com a Secretaria Estadual para correção imediata da regularidade e qualidade da merenda e a adoção e medidas visando à correção das causas que levaram à falta de merenda e à prevenção de novos problemas. Aqui, vocês recorreram à **exigibilidade quase judicial**, que poderia ter envolvido o MPF, na medida em que o programa também recorre a recursos federais, ou mesmo a DP.

3.4 EXIGIBILIDADE JUDICIAL

Essa é a possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Poder Judiciário. Essa cobrança pode ser realizada mediante diferentes instrumentos formais, como, por exemplo, uma ação civil pública.

Usando a exigibilidade judicial

Imagine que já faz seis meses que a merenda não é fornecida adequadamente na escola, e vocês descobriram que o mesmo está acontecendo em várias outras escolas da cidade. Vocês convocam uma assembleia municipal e pedem a presença da promotora do MPE e da defensora pública que atua na área da educação. Após muito debate e discussão, avaliando prós e contras, vocês decidem entrar com uma ação judicial contra a Secretaria de Educação do Estado, exigindo reparação de danos causados e medidas concretas para regularizar o provimento de merenda de qualidade para as escolas envolvidas e prevenir novas irregularidades. A ação é elaborada com apoio da DP. Nesse caso, vocês recorreram à **exigibilidade judicial**.



Foto: Valda Nogueira/FARPA/CIDH. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/cidh/30866483717/in/album-72157703308730594/>

4. Instituições e instrumentos de defesa e exigibilidade dos direitos humanos

Todo Estado-Nação tem a obrigação de criar instituições, instrumentos e rotinas que permitam a apresentação de denúncias por pessoas ou grupos que se sintam violados em seus direitos e/ou que não se sintam adequadamente respeitados, protegidos e contemplados por programas e políticas públicas. O Estado deve também garantir condições de funcionamento para os mesmos e adequá-los periodicamente, na medida das necessidades.



Algumas das instituições públicas com esse mandato, definido na Constituição ou em legislação específica no Brasil, são: MPF e MPE, Defensoria Pública Federal e Defensoria Pública Estadual, ouvidorias de diferentes ministérios e órgãos estaduais, os tribunais de Justiça e as comissões legislativas de direitos humanos em âmbito municipal, estadual e federal (Senado Federal e Câmara dos Deputados), entre outras.

Os conselhos de política pública, seja em âmbito municipal, estadual ou federal, passaram a ter papel importante na garantia de direitos, em particular após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Os mais de 60 conselhos nacionais de política pública federais são órgãos públicos de composição mista (representantes do Executivo, da sociedade civil organizada e do setor empresarial) e cumprem papel importante enquanto mecanismos de caráter consultivo para os ministérios (GURGEL, 2013). Ao exercerem atividades de controle social para as políticas públicas, eles acabam por ser fundamentais na análise de denúncias de violações de direitos humanos relacionadas mais diretamente com a respectiva política pública. O Consea Nacional era importante na análise de direitos humanos das políticas de segurança alimentar e nutricional do governo federal, em particular por intermédio da Comissão Permanente para o Direito Humano à Alimentação Adequada. Ele foi extinto em um dos primeiros atos do governo Bolsonaro, demonstrando claramente a posição contrária do governo atual tanto ao tema abordado como ao processo participativo adotado pelo mesmo.

O governo atual tem adotado a postura de fechar grande número de conselhos e deixar outros à mingua, com o objetivo claro de reduzir a participação da sociedade como um todo no processo de elaboração, implementação, monitoramento e controle social das políticas públicas.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), junto dos conselhos estaduais e municipais de direitos humanos, compõe o Sistema Nacional de Direitos Humanos, que ainda se encontra em processo de consolidação, não havendo ainda conselhos de direitos humanos em vários estados.¹⁹ Ele herdou a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do CDDPH, que hoje leva o nome de Comissão Permanente sobre o Direito Humano

¹⁹ Treze estados e o Distrito Federal não possuem conselho de direitos humanos.

à Alimentação, com o objetivo de analisar denúncias de violações do Dhana, identificar padrões de determinação das mesmas e propor mecanismos para evitar novas ocorrências.

Finalmente, existem organizações da sociedade civil que dedicam muita energia ao trabalho de exigibilidade com o DHAA/Dhana e que têm dado contribuição inestimável à consolidação de jurisprudência sobre a justiciabilidade do DHAA/Dhana. É imperativo começar com um justo registro da imensa contribuição deixada pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (Abrandh), que, apesar de extinta há alguns anos, continua a influenciar o debate sobre o tema por causa da qualidade da contribuição ao mesmo deixada como legado à discussão. Dentre as entidades que contribuíram sobremaneira para todo o processo de consolidação da luta pela inclusão do DHAA/Dhana no artigo 6º da Constituição e para a continuidade da luta pela promoção da exigibilidade do DHAA /Dhana, ressaltamos a contribuição inestimável da **FIAN Brasil**, Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), Plataforma Dhesca Brasil, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Coordenadoria Ecumênica de Serviço (Cese), Instituto Pólis, Movimento de Organização Comunitária (MOC), Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea), Justiça Global e Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (Gajop), entre tantas outras.

Essa listagem aqui apresentada não se pretende exaustiva, nem no sentido de identificação de todas as instituições existentes, nem na perspectiva de apresentar com detalhe as atividades desenvolvidas por cada instituição. Nosso intuito é somente o de demonstrar, em linhas gerais, a diversidade de instituições e organizações presentes no território que são relevantes para o trabalho de promoção da exigibilidade. Toda e qualquer ação de exigibilidade requer um mapeamento cuidadoso das instituições mais relevantes para o caso em questão. O resultado vai variar enormemente caso a caso.

DESAFIOS À EXIGIBILIDADE NA REALIDADE BRASILEIRA ATUAL

Apesar do grande avanço na consciência do povo brasileiro em relação aos direitos humanos, ainda estamos longe de podermos nos considerar uma sociedade pautada por uma abordagem de direitos humanos na relação das instituições públicas com os indivíduos, dos indivíduos entre si e mesmo do indivíduo com ele próprio. Como menciona-

do anteriormente, as instituições públicas não costumam informar claramente aos seus usuários quais são os seus direitos no que se refere aos serviços prestados por elas e a quem o usuário pode recorrer caso entenda que seu direito tenha sido ou esteja sendo violado naquele momento.

Em uma sociedade como a brasileira, onde ainda prevalece um forte componente de racismo estrutural e institucional, o usuário, em particular o de origem popular, é tratado como beneficiário, nunca como sujeito de direito, reforçando a cultura institucional de que o usuário deve agradecer por estar recebendo atenção e um suplemento alimentar e não tem o direito de reclamar de nada. Nesse contexto, a autoestima do usuário é desestimulada, e ele não se sente digno de reclamar, porque isso significaria estar pedindo demais. E seus direitos são violados em mais uma dimensão, o da dignidade humana.

Em uma sociedade pautada pelo respeito mútuo e pelos direitos humanos, o Estado cumpre sua obrigação de promover a cultura de direitos humanos, fazendo com que rotinas de exigibilidade sejam instituídas de maneira a que todos os habitantes do território sejam devidamente informados sobre seus direitos em relação a cada serviço prestado, como aceder a diferentes políticas públicas e como exigir seus direitos, de maneira legítima, quando os mesmos estejam sendo violados.

A conjuntura vivida pela sociedade brasileira neste momento histórico, em 2020, é plena de desafios para todos(as) aqueles(elas) que estão experimentando na pele o impacto do agravamento da violação de seus direitos humanos. Esse agravamento decorre de diferentes determinantes, que se conjugam de maneira perversa. Entre eles, gostaria de ressaltar pelo menos quatro, que têm influência direta e profunda em nossa discussão aqui:

- i. a herança histórica de desigualdades estruturais, intimamente articulada com um fortíssimo componente de discriminação institucionalizada de raça e de gênero;
- ii. a recente e atual implementação de uma política de austeridade financeira e fiscal egoísta, a serviço do setor mais atrasado da elite brasileira, mediante cortes orçamentários draconianos em investimentos sociais, mudanças nas legislações trabalhista e previdenciária, desmonte da reforma agrária e da demarcação de terras indígenas e quilombolas, entre outros;

- iii. a pandemia de Covid-19, que vem evidenciar e aprofundar as desigualdades de maneira brutal;
- iv. A resposta cínica e desumana do governo Bolsonaro à pandemia que se configura em uma política apontada como genocida por muitas organizações e movimentos sociais e de crime contra a humanidade com todo o seu requinte mórbido, e uma profunda negação dos princípios básicos do marco de direitos humanos.

Neste momento, em que o mero reconhecimento da primordialidade do direito humano à vida é abertamente questionado pelo mais alto mandatário do país, por sua idolatria a torturadores, por sua falta de solidariedade e respeito para com os familiares de vítimas da pandemia de Covid-19, por sua postura política que contribui para mais de uma centena de milhares de mortos expressada na recusa de medidas sanitárias básicas necessárias à proteção dos povos indígenas frente à Covid-19, torna-se fundamental uma resposta firme da sociedade em defesa dos direitos humanos. Isso passa, necessariamente, pela ampliação da luta pela garantia e aprimoramento da exigibilidade administrativa dos direitos humanos, especialmente dos Dhesc, de maneira articulada à exigibilidade dos direitos civis e políticos, passo primeiro na cadeia de exigibilidade e efetivação de direitos.

ARTICULANDO AÇÕES DE EXIGIBILIDADE EM ÂMBITO NACIONAL COM INTERNACIONAL: URGÊNCIA ESTRATÉGICA

Mais do que nunca, a realidade política brasileira atual aponta para a necessidade estratégica de recorrermos aos instrumentos disponíveis nos sistemas regionais e internacional de direitos humanos para dar visibilidade e apoiar a luta dos grupos nacionais que vêm montando a resistência popular às severas violações de direitos humanos atribuídas ao governo atual.

Isso implica que os movimentos sociais brasileiros aprofundem seu conhecimento sobre os instrumentos disponíveis no sistema internacional, se apropriem dos mesmos e, em paralelo, fortaleçam sua capacidade de planejamento estratégico, incluindo a incorporação da litigância estratégica no mesmo. Todas as lutas de resistência em defesa dos direitos humanos são válidas e devem ser apoiadas. No entanto, pensar estrategicamente visando à identificação de casos paradigmáticos que reflitam as principais demandas dos grupos em luta e, ao mesmo tempo, se contraponham aos objetivos estratégicos do poder constituído, e que tenham probabilidade maior de vitória no âmbito internacional, deve ser priorizado como ação conjunta internacional de peso.

Com o objetivo de subsidiar esse processo, apresentamos uma síntese dos instrumentos existentes nos níveis regional e internacional – não uma síntese exaustiva, mas um breve roteiro, que pode colaborar na identificação dos instrumentos mais adequados a cada caso, orientado por um pensamento estratégico.

Uma vez apresentados os instrumentos disponíveis em âmbito internacional, abordaremos rapidamente alguns exemplos de como trabalhar de forma articulada com instrumentos nacionais e internacionais simultaneamente, ressaltando que, em alguns casos, somente podemos recorrer às instâncias internacionais uma vez esgotados os recursos internos.

5. *Mecanismos internacionais*



Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

5.1 SISTEMA ONU

5.1.1 Conselho de Direitos Humanos da ONU

O Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) substituiu a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas a partir de junho de 2006 (UNGA, 2006), quando teve sua primeira sessão. Diferentemente dos comitês de tratados, compostos por especialistas em direitos humanos indicados pelos países-membros, o Conselho de Direitos Humanos da ONU é composto por representantes de 47 Estados-Partes, eleitos pela Assembleia Geral da ONU (UN, 2020). O mecanismo mais importante sob a responsabilidade do Conselho é a Revisão Periódica Universal (RPU), a que todos os Estados-Partes devem se submeter a cada quatro anos. O procedimento consiste na apresentação de um relatório por parte do Estado, com no máximo 20 páginas, onde este deve apresentar sua avaliação sobre a situação de direitos humanos no país, no período em questão, com especial atenção às medidas adotadas em resposta às recomendações feitas e acatadas durante o último ciclo do RPU (ONU, 2020).

A incidência da sociedade civil sobre o relatório consiste em:

1. municiar delegações de outros países com informações e recomendações relevantes a serem feitas à delegação brasileira durante o processo de revisão do relatório;
2. elaborar um relatório próprio, da sociedade civil, disponibilizado a todos interessados.

O conselho também pode ser acionado por indivíduos e organizações para investigar denúncias de violações graves alegadamente cometidas por Estados.

5.1.1.1 Procedimentos especiais

Esse é o nome geral dado ao conjunto de mecanismos independentes de investigação e controle do CDH, cobrindo toda a gama de direitos humanos. Presentemente, o Conselho tem cerca de 60 procedimentos especiais, que incluem: grupos de trabalho, relatorias especiais e especialistas independentes. Cerca de 40 deles são temáticos.

Grupo de trabalho de regulação das multinacionais

Em 2014, provocado por iniciativa do Equador, o conselho criou um grupo de trabalho com a tarefa de elaborar um tratado de direitos humanos para regulamentar as atividades econômicas de empresas transnacionais. Apesar da resistência frontal dos EUA e seus aliados e de uma postura dúbia da União Europeia, os trabalhos têm avançado lentamente e contado com o apoio significativo dos movimentos populares do Sul Global, especialmente daqueles agregados na Coalizão Global pelo Desmantelamento do Poder das Corporações Transnacionais (COALIZÃO GLOBAL, 2020), e das entidades de direitos humanos articuladas na Aliança pelo Tratado.

A União Europeia alega que os Princípios de Ruggie (ONU, 2011), elaborados por solicitação do secretário-geral da ONU, que estabelecem os princípios orientadores sobre negócios e direitos humanos, de caráter voluntário, dariam conta do recado e regulariam os abusos cometidos por grandes empresas em suas atividades econômicas, com impacto sobre comunidades e meio ambiente dos países onde atuam essas corporações.

Os movimentos sociais e os governos de países em desenvolvimento entendem que um tratado de direitos humanos com força vinculante seria necessário para conter o avanço predatório das corporações multinacionais.

Relatorias especiais

Os titulares de mandato são especialistas independentes, nomeados pelo Conselho, e

“(...) atuam em sua capacidade individual, não recebem salário por seu trabalho e se comprometem a manter a independência, eficiência, competência e integridade através da probidade, imparcialidade, honestidade e boa-fé” (ONU, 2011).

Os relatores têm sido um instrumento muito útil para o fortalecimento das lutas pelos direitos humanos, seja através da elaboração de cartas confidenciais aos governos, visitas a casos durante missões de investigação, inclusão dos casos nos respectivos relatórios das missões e menções aos casos em relatórios temáticos apresentados regularmente para o conselho e para a Assembleia Geral da ONU.

Para entender melhor a potencialidade das relatorias como apoio a ações de exigibilidade recomendamos uma visita às páginas na internet dos diferentes relatores especiais para o direito humano à alimentação adequada: Jean Ziegler (2000-2008), Olivier De Schutter (2008-2014), Hilal Elver (2014-2020) e Michael Fakhri (desde maio de 2020).

Essa potencialidade é ainda mais perceptível no caso do Brasil, tendo em vista que a sociedade civil tem mantido vivas as relatorias da Plataforma Dhesca Brasil, estando a Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Território e Alimentação entre elas. Uma possível retomada da parceria entre a relatoria nacional e o novo relator especial para o Dhana pode garantir visibilidade adicional para os casos seguidos pela relatoria nacional, aumentando a pressão sobre as autoridades governamentais envolvidas nos diferentes casos.

Comitês de tratados: Cdesc, Cedaw, CCA

Há dez comitês de especialistas, um para cada um dos nove tratados de direitos humanos em vigor e um para o protocolo facultativo do Pidesc. Eles são compostos por especialistas independentes, propostos pelos Estados-Partes dos tratados e eleitos pelo conjunto de Estados-Partes do tratado específico, com mandatos de quatro anos (OHCHR, 2020). Os especialistas desses comitês não participam da revisão do seu país natal.

Os mais relevantes para aqueles que trabalham com o Dhana são: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Cdesc); Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Cedaw); e Comitê sobre os Direitos da Criança (CCA). Mas, dependendo do caso, a relevância de outros direitos pode se evidenciar.

A atividade dos órgãos de tratado é, como diz o próprio nome, a de monitorar o cumprimento das obrigações que compõem o tratado pelo qual são responsáveis. A revisão de cada país ocorre a cada cinco anos, mediante a apresentação de um relatório nacional, na maioria dos países, com a participação ativa da sociedade civil. Uma atividade adicional dos comitês de tratado é a elaboração de comentários gerais, nos quais os especialistas que compõem o comitê expressam sua posição autoritativa sobre direitos específicos e orientam titulares de direito e países sobre aspectos conceituais, de procedimento e de políticas públicas. O Comentário Geral 12 do Comitê Dhesca é um exemplo desses comentários.

Exigibilidade e incidência da sociedade civil: órgãos de tratado como espaços fundamentais de incidência de afetados por violações e seus parceiros da sociedade civil

A sociedade civil brasileira desenvolve um excelente trabalho de acompanhamento do processo de revisão do país pelo Comitê Dhesc, pelo comitê contra a discriminação da mulher e pelo comitê de direitos das crianças, garantindo, mediante elaboração de informes detalhados e atividades de incidência presencial em Genebra, que os membros dos comitês estejam permanentemente informados sobre a evolução da situação de crise de direitos humanos, em particular de Dhesc, no país neste momento.

A incidência da sociedade civil, com a participação ativa dos indivíduos e grupos afetados pelas violações, é reconhecida pelos especialistas que compõem os comitês de tratado para o funcionamento e a eficácia dos mesmos. Sem a presença dos afetados, a análise dos relatórios governamentais, mesmo que confrontada pelos informes paralelos das organizações da sociedade civil, dar-se-ia no debate abstrato sobre diferentes visões dos fatos. A presença física do afetado, com seu testemunho sobre o evento, muda a relação com o poder e, em decorrência, abre lapsos no tempo-espaço e, por um breve momento, transporta os presentes à cena ou cenas de violação, e isso é suficiente para gerar uma transformação visceral nas pessoas encarregadas de analisar esses casos.

Nessa perspectiva, a incidência tem consistido na elaboração de relatórios paralelos, em parceria com os afetados, na organização de reuniões dos afetados com os membros do comitê, na provisão de informações atualizadas sobre os casos entre as reuniões e no monitoramento do cumprimento das recomendações finais do comitê pelas autoridades responsáveis no Brasil.

Caso haja a necessidade ou o interesse em conhecer melhor o funcionamento dos diferentes órgãos de tratados de direitos humanos, você pode se dirigir à página <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>.

5.1.2 Conselheiros especiais do secretário-geral da ONU

No caso do Brasil, acontecimentos recentes vêm aumentando progressivamente a relevância dos conselheiros especiais do secretário geral sobre a Prevenção do Genocídio e sobre a Responsabilidade de Proteger (RtoP).

O mandato, o estatuto e a natureza do trabalho dos conselheiros especiais do secretário geral diferem dos procedimentos especiais e dos tratados dos direitos humanos das Nações Unidas. Eles são especialistas, funcionários da ONU, convidados a exercer tais funções e trabalhando a partir de Nova Iorque. Apesar de terem como prioridade em seus mandatos a questão dos direitos humanos, eles não mantêm nenhuma relação formal com o Alto Comissariado de Direitos Humanos. Mas ambos trabalham juntos.

Esses conselheiros especiais podem mobilizar o sistema da ONU para evitar crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, além de realizar ações para prevenir esses crimes. Seu trabalho é discreto e, geralmente, fora do alcance do público (ONU, 2020).

Mais informações podem ser encontradas aqui:

www.un.org/en/preventgenocide/adviser.

5.1.3 Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (Acnudh)

O escritório é uma das mais recentes aquisições do Sistema de Direitos Humanos da ONU, tendo sido criado em 1993, a partir da decisão da Conferência Mundial de Direitos Humanos de estabelecer uma estrutura capaz de dar suporte ao conjunto de atividades de direitos humanos da ONU (OHCHR, 2020). Ele tem a função de apoiar e facilitar a coordenação dos outros três componentes do sistema: o Conselho de Direitos Humanos da ONU, intervenções especiais e órgãos de tratados. É apoiado nessas tarefas pelo Centro de Informação das Nações Unidas (Unic) e coordena o pilar de direitos humanos da ONU, em articulação com os eixos da paz e segurança e do desenvolvimento.

O Acnudh tem um escritório para a América do Sul, e seu programa estratégico para o período 2018-2021 tem como primeiro ponto: estado de direito e mecanismos de prestação de contas por violações dos direitos humanos (ACNUDH, 2020). Ele mantém um represen-

tante no Brasil, com a tarefa de apoiar, no que for possível, o fortalecimento dos direitos humanos no país (ACNUDH, 2020 b). É um contato importante para o nosso trabalho.

5.1.4 Agências especializadas da ONU

Além do Sistema de Direitos Humanos, a ONU tem um conjunto de agências especializadas que exercem importante papel na elaboração de políticas públicas, normas e procedimentos que são usados na regulamentação de atividades produtivas, econômicas, comerciais e de serviços essenciais, como saúde, educação etc. Em muitos casos de violações de direitos humanos, é fundamental acionar mecanismos específicos existentes nessas agências que possam reforçar as demandas dos afetados e dar visibilidade às mesmas.

Entre as mais relevantes eu ressalto a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), que publica, entre outros, *O estado da segurança alimentar e nutrição no mundo*, hospeda um núcleo técnico sobre o Dhana (FAO, 2020) e é a agência responsável pela promoção e implementação das Diretrizes Voluntárias para o Dhana (FAO, 2020 b), além de hospedar o Secretariado do Comitê de Segurança Alimentar da ONU e o Secretariado do Comitê Permanente de Nutrição da ONU (FAO, 2020 c).

O Comitê de Segurança Alimentar (CSA) Mundial da ONU (CSA, 2020) representa, hoje, o espaço político de debate, elaboração e orientação global sobre políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Reformado em 2009, conta com a participação do Mecanismo da Sociedade Civil e de povos indígenas (CSM, 2020), composto por representantes diretos dos grupos sociais mais afetados pela fome e desnutrição no mundo, e tem sido palco de discussões fundamentais para o futuro da humanidade no que se refere a sistemas alimentares, modo de produção, consumo sustentável, agroecologia, sementes e Dhana, entre outras questões. A reunião anual do CSA, que ocorre na semana do Dia Mundial da Alimentação, constitui um momento importante de denúncia de violações em andamento e identificação de parceiros que podem colaborar na visibilização das violações e na busca de alternativas.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) é outro espaço importante em que temas centrais para o Dhana são debatidos, deliberados e regulamentados (OMS, 2020). Junto da FAO, a OMS é responsável pela regulamentação da vigilância sanitária de alimentos (Codex), além de hospedar o núcleo técnico responsável pela elaboração de normas e procedimen-

tos que venham a orientar a elaboração de políticas públicas de nutrição em âmbitos nacional e regional, com especial atenção à sindemia (LANCET, 2019).²⁰ A Organização Panamericana de Saúde (Opas) atua como escritório regional da OMS e representa uma fonte importante de informações sobre as condições sanitárias da população (OPAS, 2020).

5.2 SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS (SIPDH)

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (SIPDH) é formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgãos especializados da Organização dos Estados Americanos (OEA), com atribuições que são fixadas na Convenção Americana de Direitos Humanos, aprovada em abril de 1948 (CIDH, 2020 a).

O SIPDH oferece um elenco de instrumentos de exigibilidade semelhante ao do sistema internacional. No entanto, o SIPDH, em particular a corte, apresenta uma vantagem inestimável para os afetados. As decisões da corte, diferentemente das decisões dos outros instrumentos internacionais, são vinculantes, ou seja, por causa do teor da convenção, os Estados-Partes se comprometem a acatar as decisões e reconhecer a jurisprudência da corte. Sem dúvida, isso não significa que todas as decisões tenham sido integralmente implementadas, mas o que não foi representou um desgaste grande do país frente aos outros membros.

De maneira bem sintética, o SIPDH oferece os seguintes instrumentos de exigibilidade a indivíduos ou grupos de indivíduos que aleguem ter seus direitos violados.

1. Recebimento, análise e investigação de petições de indivíduos ou grupos que aleguem ter sido vítimas de violações dos seus direitos humanos (CIDH, 2020 b).
2. Solicita aos Estados-Membros que adotem “medidas cautelares” específicas para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto de uma petição à CIDH em casos graves e urgentes. Além disso, a comissão pode solicitar que a corte interamericana requeira “medidas provisionais” dos governos em casos

²⁰ O relatório da Comissão da Lancet demonstra que as pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas são o principal desafio para as pessoas, o ambiente e o planeta. Essas três pandemias representam, em conjunto, a sindemia global, com determinantes comuns subjacentes nos sistemas de alimentação, transporte, urbanismo e uso da terra.

de extrema gravidade e urgência.

3. Apresenta casos à jurisdição da corte interamericana e atua frente à corte durante os trâmites e a consideração de determinados litígios.

O SIPDH também acolhe denúncias de Estados-Partes sobre outros Estados-Partes.

1. Recebe e examina comunicados nos quais um Estado-Parte alegue que outro Estado-Parte cometeu violações dos direitos humanos reconhecidos na convenção americana, de acordo com o artigo 45 de tal documento.
2. Monitora o desempenho dos países da região, propondo correção de práticas, informa a população sobre o tema e promove o conhecimento sobre o mesmo.
3. Observa e analisa se os países-membros estão cumprindo ou não suas obrigações de direitos humanos, publicando informações sobre situações inadequadas em diferentes países.
4. Realiza visitas aos países para verificação *in loco* da situação de direitos humanos, que geralmente resultam em um relatório apresentado à Assembleia Geral da OEA.
5. Promove o conhecimento e o debate sobre o tema de direitos humanos nos países da região.
6. Organiza debates e seminários sobre diferentes temas de direitos humanos.
7. Faz recomendações aos Estados-Membros da OEA acerca da necessidade de adoção de medidas que promovam a proteção dos direitos humanos.
8. Solicita opiniões consultivas à corte interamericana conforme disposto no artigo 64 da convenção americana (CIDH, 2020c).

É importante realçar que petições somente são consideradas para análise da comissão naqueles casos que não tenham sido submetidos à análise de outro sistema internacional. Para ter mais informações sobre como fazer uma petição à comissão, sugerimos a leitura de uma cartilha do SIPDH sobre o tema, com um passo a passo sugerido para o encaminhamento de petições, que contém quatro partes (CIDH, 2020b):

1. Os Direitos Humanos no Sistema Interamericano;
2. Guia para Apresentar uma Petição;
3. Situações Graves e de Urgência;
4. Formulário para Apresentar uma Petição perante a CIDH.

ONGs e movimentos sociais podem, ainda, propor a realização de audiências temáticas e visitas nacionais por parte dos relatores.

As relatorias, outro importante instrumento de exigibilidade

A CIDH tem 12 relatorias temáticas, que desempenham função importante nas visitas a países, no acompanhamento de casos e na sistematização da temática sob sua responsabilidade. Em 2017, foi instituída a Relatoria Dhesc na CIDH, que passou a ser muito relevante para o trabalho com o Dhana. Aqui, também, a proposta de uma parceira estratégica da Relatoria Nacional sobre Alimentação e Território da Plataforma Dhesca com as outras duas (CDH e SIPDH) poderia promover um fortalecimento sinérgico das três, com impacto muito positivo no acompanhamento dos casos e sua resolução. Há outras relatorias muito importantes para a exigibilidade do Dhana, entre elas as relatorias sobre os Direitos de Povos Indígenas, sobre os Direitos da Mulher, sobre os Direitos das Crianças, sobre Defensores e Defensoras, sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e Discriminação Racial, entre outras (CIDH, 2020d).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos e o litígio estratégico

Diferentemente da comissão, casos de violações somente podem ser submetidos à corte pela comissão ou por um Estado-Parte. Ou seja, todo caso tem de passar por um processo peticionário perante a comissão.

Como já ressaltamos antes, uma decisão favorável da corte a um caso de violação específico, pelo caráter vinculante dessas decisões, acaba não só por ter importância enorme para os afetados diretamente pelo caso e para afetados por situações semelhantes, mas também pode ser utilizado como argumento para alterações de legislação ou de políticas públicas nos diferentes países da região.

Para um caso chegar a ser analisado pela corte, ele tem de passar pelo crivo da admissibilidade e do mérito no âmbito da comissão, o que pode ser um processo longo e trabalhoso, pois ela pode solicitar informações adicionais tanto para os afetados como para o governo. Para que isso aconteça, é fundamental que o caso seja bem documentado e que os afetados e seus apoiadores tenham condições de responder a essas demandas. Em

alguns casos, a tramitação pode levar cinco anos ou mais, o que exige um planejamento de longo prazo por parte dos afetados e seus apoiadores, sejam estes movimentos ou ONGs, incluindo a importância de terem suporte legal para a tarefa.

A decisão de embarcar em um processo como esse tem de ser bem avaliada e precedida de uma análise cuidadosa dos prós e contras dentro de uma perspectiva de planejamento estratégico. A decisão de partir para um litígio estratégico precisa ser bem pensada.

Medidas cautelares e medidas provisionais – salvando vidas

Finalmente, a comissão, quando provocada, pode agir com rapidez, com o objetivo de evitar danos maiores ou irreversíveis para afetados por violações, por meio de imissão de medidas cautelares ou pela solicitação de medidas provisionais por meio da corte:

“Solicita aos Estados-membros que adotem ‘medidas cautelares’ específicas, conforme presente no artigo 25 de seu Regulamento, para prevenir danos irreparáveis às pessoas ou ao objeto de uma petição à CIDH em casos graves e urgentes. Além disso, de acordo com o disposto no artigo 63.2 da convenção americana, a comissão pode solicitar que a corte interamericana requeira ‘medidas provisionais’ dos governos em casos de extrema gravidade e urgência para evitar danos irreparáveis às pessoas, ainda que o caso não tenha sido submetido à corte.” (CIDH, 2020e).

Participação das ONGs e movimentos sociais nos sistemas de direitos humanos

A participação das ONGs e movimentos sociais no monitoramento do cumprimento das recomendações saídas dos sistemas de direitos humanos é de fundamental importância. Somente essas organizações têm a capilaridade necessária para verificar o impacto dessas recomendações no terreno, inclusive se elas estão recebendo a atenção necessária por parte das autoridades governamentais. E isso pode ser feito por meio da participação em capacitações e consultas organizadas pelo SIPDH, o que permite uma relação mais continuada com o SIPDH e facilita a identificação de casos a serem apresentados à comissão.



Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

6. *Articulando exigibilidade nacional com internacional – fortalecendo a solidariedade e a soberania dos povos*

Vivemos em um mundo cada vez mais globalizado. Decisões tomadas em um país acabam por afetar a todos, mais cedo do que tarde. A pandemia de Covid-19 demonstra isso com toda a clareza ao denunciar o fosso de desigualdade que se aprofunda nas esferas tanto internacional como nacional. Os resultados da *O estado da segurança alimentar e nutrição no mundo 2020* (Sofi 2020) demonstram como mais de 2 bilhões de habitantes do planeta não têm acesso a uma alimentação saudável – não porque não existam alimentos disponíveis, mas porque as pessoas não têm renda suficiente para comprar, e o sistema alimentar é incapaz de produzir alimentos saudáveis a preços módicos, porque o sistema econômico privilegia a produção de *commodities* e alimentos ultraprocessados de baixa qualidade (FAO, 2020).

Para promover as mudanças necessárias em nosso país, precisamos promover mudanças na correlação de forças na esfera internacional do comércio, manejo ambiental, finanças etc. Isso faz com que a nossa participação em processos políticos internacionais seja de fundamental importância. Nestes últimos anos, conseguimos algumas vitórias interessantes no âmbito internacional que fortaleceram a posição de atores sociais fundamentais como protagonistas na construção de um novo modelo de desenvolvimento humano, em harmonia com a natureza, e aliados na luta pela construção de um mundo mais justo e solidário. Entre elas podemos citar as seguintes.

- Diretrizes voluntárias para o direito à alimentação adequada (FAO-2004) – Orientam Estados sobre como proceder para estabelecer legislação, programas, planos e políticas públicas visando ao respeito, proteção e garantia do Dhana, no âmbito da segurança alimentar e nutricional.
- Declaração de Direitos dos Povos Indígenas (ONU 2007) – Define os direitos dos povos originários e estabelece como esses direitos devem ser respeitados, protegidos e garantidos.
- Mecanismo da sociedade civil para o CSA (2009).
- Articulação internacional de grupos sociais mais afetados pela fome e desnutri-

ção, que representam a sociedade civil nos trabalhos do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da ONU.

- Obrigações extraterritoriais de direitos humanos dos Estados (2011) – Identificação, com base nas provisões dos tratados e documentos internacionais de direitos humanos, das obrigações dos Estados de não interferir na realização dos direitos humanos de habitantes de outros territórios e de regular o impacto negativo das atividades de corporações multinacionais com sede no país.
- Diretrizes voluntárias sobre a posse responsável da terra e outros recursos produtivos (FAO, 2012) – Estabelecem os critérios a serem utilizados no processo de regularização da posse da terra de maneira a garantir o direito das populações que tradicionalmente ocupavam a terra.
- Declaração de Direitos dos Camponeses (UNGA, 2018) – Consolida, em um documento, os direitos de camponeses e camponesas e outros trabalhadores da área rural.
- Grupo de trabalho aberto do Conselho de Direitos Humanos da ONU para a elaboração de um tratado de direitos humanos para regular as atividades das corporações multinacionais (2014 -) (ICJ, 2020) – O GT encontra-se na fase de elaboração do texto do documento. Ele vem sofrendo ataques pela União Europeia, EUA e aliados, e a participação da sociedade civil no GT tem sido fundamental, pois sem ela o grupo provavelmente já teria sido desativado.

OUTROS TIPOS DE INTERVENÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Quando há uma situação de violação ou violações graves, pode-se estimular visitas de incidência a embaixadas de outros países solicitando o envio de mensagens pedindo esclarecimentos sobre o que está ocorrendo ou manifestando preocupação com acontecimentos.

Outra possibilidade é a de fazer visitas à embaixada do país em questão em outros países, solicitando que mensagens sejam repassadas ao governo sobre o descontentamento ou a preocupação com o desenrolar das atividades.

AÇÕES DA FIAN

A **FIAN Internacional** tem, tradicionalmente, colocado os seguintes instrumentos à disposição da rede e de seus parceiros internacionais.

1. **Ações urgentes**

Campanha de cartas de pessoas e entidades parceiras dirigidas a autoridades governamentais, relatores da ONU, CDH ou outras que sejam relevantes ao caso.

2. **Special intervention of the International Secretariat (Sisis) – Cartas do Secretariado Internacional**

Cartas circunstanciadas enviadas pelo Secretariado da FIAN para autoridades e atores sociais relevantes, com cópia para relatores e outros mecanismos relevantes.

3. ***Amicus curiae***

Elaboração de um parecer jurídico expressando a argumentação relativa ao caso, a ser anexado a um caso especial.

4. **Missões de verificação**

Realização de visita de casos *in loco*, com os objetivos de verificar a intensidade da violação e de coletar dados adicionais para preparar uma missão de investigação, se for o caso.

5. **Missões de investigação**

Realização de visitas de casos *in loco*, com os objetivos de buscar informações necessárias à documentação do caso, de maneira mais aprofundada, e dar visibilidade ao mesmo.

6. **Cartas a empresas e outros agentes envolvidos**

Elaboração de cartas para empresas direta ou indiretamente envolvidas em possíveis violações de direitos, alertando-as sobre seu possível envolvimento em atividades que estejam contribuindo para a geração de violações.

7. **Incidência utilizando instrumentos de comunicação**

Divulgação de notas públicas/cartas abertas sobre situações de violações identificando o possível papel de atores econômicos poderosos gerando condições que levem a situações de violações.



Foto: Christian Braga / Farpa / CIDH. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/cidh/31936250388/in/album-72157673326060007/>

7. *Promovendo a exigibilidade na prática*

Como tentamos deixar bastante explícito até agora, enxergamos a exigibilidade como o motor que movimenta a abordagem de direitos humanos. Sem a reclamação por justiça pelos afetados por abusos de poder, exploração, discriminação, violência, despejos forçados, salários indignos, desemprego, alimentação contaminada, não funcionamento adequado de programas públicos, entre outras situações, não podemos falar de direitos humanos. Sem o direito de reclamar, os direitos não passam de letra morta.

Este texto, até o momento, dedicou-se a buscar informar o leitor sobre o Dhana e seu conteúdo e sobre os instrumentos de exigibilidade disponíveis nos âmbitos nacional, regional e internacional. A partir de agora, apresentaremos um elenco de sugestões de o que fazer para colocar em prática a exigibilidade. Como primeiro passo, temos de responder a algumas perguntas cruciais:

1. Por que as pessoas, os chamados sujeitos de direitos, normalmente não reclamam seus direitos humanos, apesar de muitas vezes fazerem uso frequente da Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) para cobrar seus direitos de consumidores?
2. Por que as reclamações apresentadas aos gestores de programas e aos instrumentos de controle social (CAE, por exemplo) não têm resposta em tempo hábil para garantir que o impacto seja reparado ou mesmo não têm resposta alguma?
3. Por que, muitas vezes inclusive quando há decisões favoráveis à reparação das violações, a resposta não chega a beneficiar o afetado ou não têm impacto algum na prevenção de novas violações?

Poderíamos dedicar muitas páginas tentando responder a essas perguntas. Não o faremos, pois somente nos concentraremos no que possa nos orientar a tornar mais efetivas as nossas ações de exigibilidade para superar as barreiras que hoje enfrentamos.

Respondendo à primeira pergunta, identificamos, na prática, que a maior parte dos chamados sujeitos de direito não está informada sobre seus direitos e, quando está, não sabe como reclamá-los ou não acredita que será bem-sucedida mesmo que reclame. Talvez

eles tenham razão, até certo ponto, mas a prática também mostra que quem não arrisca não petisca. Mobilizados, titulares de direito conseguem vitórias importantes, que podem ajudar outros titulares de direito a alcançarem a realização de seus direitos mais facilmente. A identificação de parceiros que colaborem para isso pode ser fundamental. Podemos buscar apoio de associações comunitárias, ONGs, MP, DP e parlamentares, entre outros.

Respondendo à segunda pergunta, verificamos que grande parte dos portadores de obrigações, ou seja, os gestores e operadores dos programas públicos não estão plenamente informados sobre suas obrigações ou não se sentem responsáveis ou mesmo capazes de dar resposta às reclamações por não terem autonomia para fazê-lo, ou têm receio de ser punidos, caso o façam. Não existe, ainda, uma cultura de direitos institucionalizada que impulse a gestão pública a se mover para fazer o melhor possível para que os programas/políticas cumpram seus objetivos e garantam a realização dos direitos dos titulares de direito. Além do mais, ainda existe um forte componente de racismo e discriminação social que leva a considerar os titulares de direito “beneficiários” que deveriam estar mais do que contentes com o que já recebem. Somente com um esforço conjunto dos titulares de direito e das instituições encarregadas de assegurar que a gestão pública seja regida pela garantia de direitos e pela melhor utilização dos recursos públicos uma verdadeira cultura de direitos humanos será instituída. Os gestores e servidores públicos, inclusive os que desenvolvem atividades públicas por concessão, devem ser capacitados adequadamente.

Respondendo à última pergunta, constatamos que, no Brasil, ainda dependemos exageradamente do Judiciário para a garantia de direitos. Isso sobrecarrega sobremaneira o Judiciário, levando a que decisões sobre o mérito das queixas demorem tanto tempo para serem adotadas que o efeito das mesmas se torna irrisório para os afetados e desestimula outros afetados a apresentar queixa. Ao mesmo tempo, as medidas adotadas acabam por ter pouco ou nenhum impacto na correção de eventuais problemas na execução do programa ou política, na medida em que podem chegar ao gestor muito depois do ocorrido.

Por essas razões e muitas outras, nos propomos a concentrar nossos esforços no fortalecimento das ações de exigibilidade que dependam o mínimo possível do recurso aos instrumentos legais e judiciais. Privilegiaremos a esfera da exigibilidade administrativa e política e a construção de procedimentos que se esgotem, sempre que possível, no âmbito de mecanismos quase judiciais, contando com o apoio do MP, da DP e das ouvidorias específicas.

Deixemos a esfera da judicialidade para os pontos fulcrais, que só possam ser definidos e normalizados nesse nível mais macro. Por exemplo, a decisão de incorporar o direito humano à alimentação aos direitos sociais só poderia ter sido feita como foi, por meio de uma emenda constitucional. Garantir a universalidade do direito à merenda escolar a todos e todas as crianças e jovens em escolas públicas também, mas garantir que o programa funcione adquadamente em cada localidade deve ser feito por meio de seus próprios arranjos locais, sob a supervisão local, mesmo que seguindo normas estabelecidas nacionalmente.

O que pode ajudar é ter algumas rotinas e procedimentos que possam ser ajustados à realidade de cada localidade, como discutido anteriormente, na sessão que trata do esgotamento dos recursos em âmbito nacional como pré-requisito para a eventual internacionalização da exigibilidade.

7.1 COMO AVANÇAR NA EXIGIBILIDADE DO DHANA

Entendemos que a exigibilidade efetiva do Dhana somente terá o impacto desejado de fazer avançar a realização do Dhana para os mais afetados por violações se houver um aumento progressivo e significativo na apresentação de queixas relativas a violações de diferentes dimensões do Dhana, desde o que se refere a questões relacionadas à garantia do direito de posse da terra por povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, passando pela reforma agrária e promoção da agricultura familiar segundo princípios agroecológicos, até as relacionadas à dimensão do direito a uma alimentação diversificada e saudável no contexto do necessário confronto da complexidade causal da sindemia global que já assola a população jovem e adulta. A conquista desses níveis mais avançados de exigibilidade dependerá de conseguirmos uma reversão da correlação de forças e a retomada do fortalecimento do processo democrático. Nossa luta, hoje, é para evitar que o retrocesso se aprofunde.

É fundamental levar em conta que as consequências perversas da pandemia de Covid-19 e da desastrosa resposta do governo Bolsonaro à mesma vêm a agravar ainda mais a deterioração das condições de vida da população brasileira, claramente demonstrada nos relatórios da FIAN sobre o impacto da política de austeridade e do desmonte da política nacional de soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) sobre a realização do Dhana (SANTARELLI; BURITY *et. al*, 2019).

As verdadeiras consequências da crise gerada pela pandemia para a situação de segurança alimentar e nutricional da população brasileira ainda são imprevisíveis, mas certamente serão extremamente negativas, em particular para os trabalhadores do setor informal e para os grupos mais afetados pela histórica exclusão social, entre eles a população negra, os indígenas e outras comunidades tradicionais.

Muitas irregularidades vêm sendo identificadas na execução de um dos maiores programas de segurança alimentar e nutricional do país: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que atendeu 41 milhões de estudantes no ano de 2019 e fornece, para grande porcentagem dos estudantes, a única refeição do dia. As irregularidades acabaram por desencadear múltiplas ações de exigibilidade por parte das comunidades, dos CAE, dos agricultores familiares – que viram contratos de compra de seus produtos serem cancelados sem ressarcimentos de perdas – e de familiares dos estudantes. Essas iniciativas provocaram o MP, a DP e mesmo a Procuradoria Federal dos Direitos dos Cidadãos a agir.

A Campanha pelo Direito à Educação, em conjunto com o MST e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, elaborou o *Guia sobre alimentação escolar: informe-se e saiba como agir, cobrar e trabalhar pela proteção de todos de maneira colaborativa* (CAMPANHA, 2020). O guia compila a legislação nacional e as orientações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) e ressalta os pontos centrais relativos à garantia da realização do Dhana, inclusive a garantia de compra de 30% da agricultura familiar e a qualidade nutricional dos alimentos ofertados. Elenca, também, boas experiências de implementação, nos âmbitos estadual e municipal, tanto no Brasil como no mundo, mapeia as estratégias adotadas por estados e municípios para adequar o programa às limitações impostas pelo distanciamento social, identifica os pontos em que essas estratégias se chocam com a realização do Dhana e informa sobre ações de exigibilidade do direito desencadeadas pelo MP e pela DP.

Ao mesmo tempo, apresenta orientações para gestores, titulares de direito e membros dos CAE, dos conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e dos conselhos de Educação a respeito de como atuar no monitoramento da alimentação escolar, durante a pandemia, a partir da perspectiva do Dhana.

Outra iniciativa recente importante foi a organização e ministração de um curso de educação a distância dirigido a pessoas que militam na área de SSAN, em particular em relação

ao Pnae, sobre a exigibilidade do Dhana.²¹ No contexto desse curso, foi produzido um excelente documento, que descreve o marco legal do Pnae, inclusive peças legislativas e normativas aprovadas durante o curso da pandemia, realiza um mapeamento das informações existentes sobre as diferentes estratégias de fazer chegar alimentos ou recursos financeiros às casas dos estudantes, inclusive das irregularidades observadas pelo crivo da abordagem de direitos humanos, e elenca as várias ações de exigibilidade administrativa, política e judicial desencadeadas pelos movimentos sociais em parceria com MP e DP e a respectiva jurisprudência (SANTARELLI, no prelo).

O curso também gerou, por meio do trabalho de pesquisa dos alunos, documentação sobre um número adicional de denúncias de violação no âmbito de diversos estados e municípios, que ainda estão sendo coletadas e analisadas. Os organizadores e cursistas deliberaram por dar sequência às atividades de exigibilidade mediante a conformação de um núcleo de mobilização pela exigibilidade do Dhana junto ao Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e articulado ao processo de preparação da Conferência Nacional Popular de SSAN, que dará seguimento às atividades de exigibilidade, proverá subsídios para a elaboração de um relatório da Relatoria Nacional para o Território e Alimentação, da Plataforma Dhesca, sistematizando o material do curso, as violações identificadas e dando visibilidade ao mesmo, e apresentará uma proposta de estabelecimento de uma rotina ou procedimento junto ao MP e à DP que garanta a possibilidade de termos um fluxo garantido para as denúncias apresentadas referentes ao Pnae na maior parte dos estados, desde a captação à eventual reparação.

21 Curso de Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas junto ao Pnae. Organizado e ministrado por: Centro de Ciência e Tecnologia para a Soberania, Segurança Alimentar e Nutricional e para o Dhana (CSDHANA-NE/Ufpe); Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN); FIAN Brasil; Karu Porã/NEA SSAN; Campus FRJ-Macaé; Unirio, Uerj.



Foto: Pexels. Disponível em: <https://www.pexels.com/pt-br/>

8. Um vislumbre da magnitude das violações do Dhana no contexto da pandemia de Covid-19

Os dois documentos produzidos a partir do Curso apontam para o fato de que não é possível estimar o que está ocorrendo no país em termos da implementação do Pnae. Não há, por exemplo, informações concretas sobre o que se passa em âmbito municipal, pois as informações são fragmentadas e incompletas. No âmbito estadual se tem um ideia melhor do que está sendo feito, mas não há informações sobre todos os estados. Portanto, o que temos é uma colcha de retalhos, que pode ser dividida em quatro blocos, todos apresentando violações do Dhana, conforme segue.

- a) O Pnae não está sendo implementado e, nesse caso, a violação é clara, há um claro retrocesso. O direito, que vinha sendo garantido, deixa de ser garantido, com o agravante de que isso se dá em uma situação de crise sanitária.
Kits de merenda estão sendo distribuídos para as famílias de alunos, mas compras da agricultura familiar não estão sendo efetivadas. Aqui, se viola, de um lado, a qualidade da alimentação e, de outro, a possibilidade de o agricultor alimentar sua família.
- b) Alguns entes optaram por distribuir dinheiro. A distribuição de dinheiro, mesmo que em quantias maiores que o correspondente em alimentos (*voucher* ou cartão), implica ter de fazer compras no mercado, a preços de mercado, e perda na qualidade de alimentos, levando a uma violação composta.
- c) Os alimentos ou dinheiro estão sendo garantidos somente para beneficiários do Bolsa Família, deixando de lado grande parte dos estudantes. Nesse caso, a universalidade do direito está sendo violada, e porcentagem significativa dos alunos está tendo seu direito violado. Só para dar uma ideia da magnitude da exclusão causada pela focalização do fornecimento de alimentos só para famílias do Bolsa Família, em São Paulo isso implica reduzir os beneficiários de 3,7 milhões para 700 mil, no estado, e de 2 milhões para 350 mil, na capital.

Pode ser que, com o final da tabulação dos dados do curso, possamos ter um quadro mais completo do que está acontecendo no Brasil, mas há dúvidas sobre isso. Sem uma ação direta do FNDE, talvez só venhamos a ter uma noção do que está acontecendo agora no

Brasil quando da prestação de contas de 2020, e será muito tarde para corrigir as claras distorções que meramente vislumbramos neste momento.

MARCO LEGAL DO PNAE E AJUSTES DURANTE A PANDEMIA

Para uma melhor compreensão do marco legal do Pnae e dos ajustes efetuados no mesmo durante a crise sanitária gerada pela pandemia, recomendamos a leitura do guia e do documento-base do módulo dois do curso de exigibilidade do Dhana, inclusive no que tange à autorização da distribuição de alimentos adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processo licitatórios da agricultura familiar. Lembramos que os recursos provindos do FNDE somente podem ser utilizados para a compra de alimentos, e qualquer custo adicional deve ser completado pelo poder municipal ou estadual. Ao que tudo indica, são poucos os municípios que estão fazendo distribuição de alimentos ou mesmo de recursos financeiros. A população organizada, no entanto, tem provocado ações por parte do Executivo, com ou sem a intervenção do MP e da DP, demonstrando a viabilidade das ações de exigibilidade. Poucos têm sido os estados e municípios onde as autoridades governamentais desenvolveram iniciativas envolvendo a sociedade civil; ao contrário, têm adotado a focalização da distribuição sem nenhuma consulta aos CAE ou aos conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, configurando mais uma dimensão da violação do Dhana.

Contra a distribuição de recursos financeiros e *vouchers*, a sociedade civil apresenta o argumento de que os recursos do programa *per capita*, ou seja, o valor repassado aos municípios e estados por estudante, somente fazem sentido em compras de larga escala, tornando-se irrisórios se usados para compra no varejo. Para os pequenos produtores, no entanto, a suspensão das compras tem impacto devastador para a segurança alimentar e nutricional de suas famílias. A favor da continuidade das compras está a garantia da diversidade e da qualidade do alimento, características fundamentais para proteger ainda mais a população neste momento de crise, além de garantir a segurança alimentar e nutricional da população rural.

MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA EM AÇÃO NA PANDEMIA

Os dois documentos, cuja leitura é sugerida acima, fazem um levantamento interessante das ações de exigibilidade do MPF e da DP, demonstrando o potencial que essas institui-

ções têm de colaborar para o processo de reparação de violações por meio de ações de exigibilidade administrativa, quase judicial e judicial de iniciativa própria ou provocadas por iniciativas da sociedade civil organizada. A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do MPF, interpelou o FNDE, em uma ação de exigibilidade administrativa, a opinar sobre a correção da iniciativa de não adquirir alimentos da agricultura familiar, enquanto a DP adotou uma estratégia de exigibilidade judicial, entrando com uma ação demandando o estado do Rio de Janeiro a manter o princípio da universalidade do programa.

POR UMA ESTRATÉGIA DE EXIGIBILIDADE DO DHANA QUE SUBSIDIE A LUTA PELA SOBERANIA ALIMENTAR E POPULAR

Uma estratégia com o objetivo de reduzir a gravidade e a frequência de violações do Dhana, relativa a um programa ou política, pode ter diferentes objetivos imediatos, tais como:

1. aumentar a pressão sobre o poder público mediante um aumento de denúncias de violações apresentadas diretamente aos gestores;
2. pressionar o MP, DP e ouvidorias pelo estabelecimento de rotinas de coleta, investigação e encaminhamento de denúncias relativas as violações, com definição de um passo a passo de orientação para apresentação de denúncia por parte do titular de direitos;
3. dar visibilidade internacional ao processo, mediante parceria ou recurso a instrumentos existentes no âmbito da CIDH ou dos relatores vinculados ao CDH da ONU;
4. identificar um aspecto ou dimensão estratégica da exigibilidade do Dhana que poderia ser objeto de uma ação judicial ou projeto de lei, com jurisprudência relevante.

Mas, para chegar a isso, temos de colocar o bonde nos trilhos, ou melhor, a locomotiva nos trilhos para que possamos alavancar o processo como um todo. Vemos que a exigibilidade do Dhana no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, intimamente ligada a compras da agricultura familiar, deve ser nosso carro-chefe. cremos que, em sã consciência, nenhum habitante de nosso território seria capaz de manifestar-se contra o direito de toda criança a ter uma alimentação saudável, sem venenos, de qualidade, que lhe garanta a possibilidade de se desenvolver plenamente e com saúde.

Não queremos, com isso propor que as outras dimensões do Dhana ou de direitos correlatos sejam deixadas de lado, mas sim que concentremos nossos esforços em garantir que o respeito e a proteção do Dhana para nossas crianças e jovens se tornem mania nacional e que nos comprometamos a fazer as mudanças que forem necessárias para que isso ocorra. Certamente teremos de pensar em ações complementares ao Pnae e ao fortalecimento da agricultura familiar, praticada segundo princípios da agroecologia. Com pequenos ajustes, essa estratégia pode ser útil no enfrentamento da sindemia da obesidade, associada a doenças crônico-degenerativas. Em uma segunda fase, poderíamos articular mais claramente a luta pelo território e pela renda básica universal, mas, de imediato, propomos que concentremos nossos esforços nesse primeiro passo.

Não temos certeza de quando, exatamente, haverá um retorno às aulas presenciais, e, mesmo que isso aconteça, haverá ritmos diferentes. Nesse contexto, temos de estar preparados para sermos capazes de atuar com a flexibilidade necessária. Temos de dar conta de garantir o Dhana enquanto dure a situação atual de distanciamento social e nos preparar para o retorno das atividades presenciais, provavelmente em condições especiais.

9. Referências bibliográficas

ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 6, n. 11, dez. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452009000200002. Acesso em: 20 jul. 2020.

ACNUDH. **Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos**. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/o-escritorio>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ACNUDH. **Acnudh em Brasil**. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/brasil-2/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BOTH ENDS. **Rights for people, rules for companies – stop ISDS**. Amsterdam: Both Ends, 2015. Disponível em: <https://www.bothends.org/en/Our-work/Dossiers/No-VIP-rights-for-multinationals-human-rights-and-environment-first/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAISAN. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2016-2019)**. Brasília: Caisan, 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PLANSAN%202016-2019_revisado_completo.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Constituição Federal**: 145 dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação. Brasília: Câmara Legislativa, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/html/leginfra/LeginfraNao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAMPANHA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Guia Covid-19 – alimentação escolar – informe-se e saiba como agir, cobrar, e trabalhar pela proteção de todos de maneira colaborativa**. Rio de Janeiro: Campanha pelo Direito à Educação; MST; FBSSAN, 2020. Disponível em: <https://fbssan.org.br/2020/05/guia-para-alimentacao-escolar-em-tempos-de-covid-19/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

CFS. **Committee on World Food Security**. Disponível em: <http://www.fao.org/cfs>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIDH. **O que é a CIDH**. Washington: 2020a. Disponível em: <https://cidh.oas.org/que.port.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIDH. **Veja cartilha com orientações sobre como apresentar uma petição à Comissão**. Washington: 2020b. Disponível em: https://www.oas.org/es/cidh/docs/folleto/CIDH-Folleto_port.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIDH. **Mandato da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Washington: 2020c. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/funciones.asp>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIDH. **Mandato das Relatorias**. Washington: 2020d. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/relatorias.asp>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIDH. **Mandato e funções da Comissão**. Washington: 2020e. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/funciones.asp>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CIMI. **Situação geral das Terras Indígenas no Brasil**. Brasília: Cimi, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/terras-indigenas/>. Acesso em: 10 ago. 2020.

Coalizão Global pelo Desmantelamento do poder das Corporações Transnacionais. **Dismantle corporate power – and stop impunity!** Disponível em: <https://www.stopcorporateimpunity.org/?lang=pt-br>. Acesso em: 20 jul. 2020.

COMITÊ DESC. **Comentário Geral n.º 12, sobre artigo 11 do PIDESC**. Genebra: CDESC, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONGRESSO NACIONAL **Emenda constitucional incorporando o DHANA no artigo 6 da Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2064&text=Altera%20o%20art.,a%20alimenta%C3%A7%C3%A3o%20como%20direito%20social.&text=2%C2%BA%20Esta%20Emenda%20Constitucional%20entra%20em%20vigor%20na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONGRESSO NACIONAL. **Lei 13.844/2019 transformada em 13.901/2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13901.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

CONSORCIO ETO. **Principios de Maastricht sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los derechos económicos, sociales y culturales**. Heidelberg: Consorcio ETO, 2013. Disponível em: https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-es_web.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

CSM. **Civil society mechanism for the committee on world food security**. Rome: 2009. Disponível em: <http://www.csm4cfs.org/the-csm/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

DE SCHUTTER, O. **Relator especial para o direito humano à alimentação adequada**. Genebra: 2008-2014. Disponível em: <http://www.srfood.org/en/documents>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ELVER, H. **The right to food**. Relatora especial das Nações Unidas para o direito humano à alimentação. Genebra: 2014-2020. Disponível em: <https://hilalerver.org/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAKHRI, M. **Relator especial para o direito humano à alimentação**. Genebra: 2020-2023. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Michael_Fakhri.aspx. Acesso em: 10 ago. 2020.

FAO. **Cúpula mundial da alimentação**. Declaração de Roma. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

FAO. **Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. Roma: 2004a. Disponível em: <http://www.fao.org/right-to-food/directrices/es/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma: FAO, 2004b. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Diretrizes_UNU_alimentacao_adequada. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests in the context of national food security**. Roma: 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i2801e.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **Right to food focal point**. Roma: 2020a. Disponível em: <http://www.fao.org/right-to-food/es/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

FAO. **State of world food insecurity and nutrition-SOFI 2020**. Roma: 2020b. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

G1. Ministro do meio ambiente defende passar a boiada. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

GURGEL, C; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, mar./abr. 2013.

ICJ. **Open ended intergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights**. Genebra: 2020. Disponível em: <https://www.icj.org/open-ended-intergovernmental-working-group-on-trans>

national-corporations-and-other-business-enterprises-with-respect-to-human-rights-un-side-events/#:~:text=On%2026%20June%202014%2C%20the,international%20legally%20binding%20instrument%20to. Acesso em: 11 ago. 2020.

LANCET. **The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change:** The Lancet Commission report. Disponível em: <https://www.thelancet.com/commissions/global-syndemic>. Acesso em: 1 ago. 2020.

LEÃO, M. **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: Abrandh/MDS, 2013.

NATIONAL ARCHIVES. The Nuremberg Laws – archives receives original nazi documents that “legalized” persecution of Jews. **National Archives**, v. 42, n. 4, Winter 2010. Disponível em: <https://www.archives.gov/publications/prologue/2010/winter/nurembeg.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

OHCHR. **Guiding Principles on business and human rights.** Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. Genebra: 2011. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

OHCHR. **The office of the commissioner of human rights.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

OHCHR. **Treaty bodies.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

OMS. **Codex alimentarius.** Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/pesticide-residues-in-food>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **Universal declaration of human rights.** Artigo 25. Nova Iorque: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** - Pidesc artigo 11. Genebra: ONU, 1976. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **Princípios relativos ao estatuto das instituições nacionais para a promoção e proteção dos direitos humanos**. Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU, 1991. Disponível em: <https://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/ParisPrinciples-PT.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **Declaração de direitos dos povos indígenas**. Nova Iorque: 2007. Disponível em: http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO_INDIGENISTA/Legislacao-Fundamental/ONU-13-09-2007.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **As Nações Unidas e os direitos humanos**. Genebra: ONU, 2020a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **Nações Unidas e direitos humanos**. Genebra: 2020b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/sistemaonu/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ONU. **The Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect**. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/office-mandate.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2020.

PAHO. **Organização Panamericana de Saúde**. Brasília: 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=featured&Itemid=101. Acesso em: 20 jul. 2020.

SANTARELLI, M.; BURITY, V. *et al.* **Informe DHANA 2019**: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2019. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2019-faca-download-aqui/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SANTARELLI, M.; SCHOTTZ, V.; BURITY, V.; ROCHA, N. **PNAE**: diretrizes e exigibilidade em tempos de pandemia. Brasília: FIAN Brasil. (No Prelo)

SCN. **UN Standing Committee on Nutrition**. Roma: 2020. Disponível em: <https://www.unscn.org/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

TERRA DE DIREITOS. Em 2020 seguiremos na resistência e na luta por direitos humanos! **Terra de Direitos**, 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/em-2020-seguiremos-na-resistencia-e-na-luta-por-direitos-humanos/23224>. Acesso em: 20 jul. 2020.

UN. **Welcome to the Human Rights Council**. Genebra: UN, 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2020.

UNGA. **United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas**. Seventy-third session Agenda item 74(b). Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2018 on the report of the Third Committee. Disponível em: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/UN%20Declaration%20on%20the%20rights%20of%20peasants.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

UNGA. **United Nations General Assembly establishes new Human Rights Council by vote of 179 in favour to 4 against, with three abstentions**. Nova Iorque: UN, 2006. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2006/ga10449.doc.htm#:~:text=Adopting%20a%20resolution%20by%20a,come%20under%20fire%20for%20excessive>. Acesso em: 20 jul. 2020.

US GOVERNMENT. Trump Administration Reviews Human Rights' Role in US Policy. The Trump administration has created a commission to review the role of human rights in American foreign policy. **US News**, Washington, 2019. Disponível em: <https://www.usnews.com/news/world/articles/2019-07-08/trump-administration-reviews-human-rights-role-in-us-policy>. Acesso em: 20 jul. 2020.

VALENTE, F. L. S. **Alimentação escolar** – um direito humano. Brasília: Ágora, 2000.

VALENTE, F. L. S.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada**. Brasília: Abrandh, 2007.

VALENTE, F. L. S. Evolution on food and nutrition governance and the emergence of multistakeholderism. **Development**, v. 61, 2018.

ZIEGLER, J. **Relator especial das Nações Unidas para o direito à alimentação**. Geneva: 2000-2008. Disponível em: <http://www.righttofood.org/work-of-jean-ziegler-at-the-un/un-social-rapporteur-on-the-right-to-food/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

Duas décadas lutando para garantir direitos e alimentar a vida

Fundada em Cuiabá no ano 2000, a FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas completou 20 anos de existência em 26 de agosto. Depois da capital mato-grossense, mudou-se para Goiânia e atualmente se situa em Brasília.

A entidade é uma seção da FIAN Internacional, criada em 1986 e hoje atuante em mais de 50 países, com representações em 20 deles, de quatro continentes.

Estas duas décadas de FIAN Brasil foram de articulação, parceria, diálogo, debate e incidência política. De luta e de conquistas com foco no direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (Dhana). Na autonomia dos povos, na soberania alimentar, na defesa do território das comunidades, na comida de verdade, na agroecologia, na saúde, na sustentabilidade, na justiça social e na democracia substantiva. De combate ao machismo, ao racismo e à desigualdade em geral.

Duas décadas com a vida e a dignidade humana como norte.

Quer conhecer esta história e seguir com a gente nesta caminhada dura, porém recompensadora?

 <https://fianbrasil.org.br>

Produzimos uma aula em vídeo e um episódio de podcast para cada módulo deste curso. Você encontra esses e outros conteúdos – como debates, documentários e reportagens – no nosso YouTube.

Inscreva-se no nosso canal!

 youtube.com/FIANBrasil

As publicações são um dos principais instrumentos da FIAN Brasil para divulgar direitos – em especial o Dhana – e contribuir para que sejam cumpridos. Produzimos informes (relatórios de documentação e denúncia) e materiais explicativos e formativos.

Baixe e leia de graça!

 fianbrasil.org.br/biblioteca

Compartilhamos atualizações constantes sobre atividades nossas e de entidades e movimentos parceiros, além de notícias ligadas aos temas que a FIAN Brasil e a FIAN Internacional acompanham.

Siga a gente!

 facebook.com/FIANnoBrasil

O módulo 2 do **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas** revisita a questão da **exigibilidade** desse direito fundamental, conhecido pela sigla **Dhana**. O curso tem como objetivo mostrar várias perspectivas de um direito tão amplo e óbvio que muitas vezes acaba invisibilizado como condição para uma **vida digna**.

Em linguagem simplificada, esta publicação apresenta o conjunto de **instrumentos e mecanismos** à disposição de toda e qualquer pessoa para exigir do Estado o **cumprimento** do Dhana. Reafirma a necessidade de que existam condições para que as pessoas possam reivindicar isso, e portanto a importância da consolidação e do funcionamento de sistemas nacional e internacional de direitos humanos. Também exalta o **direito de exigir** como motor vivo da luta pela universalização e pela evolução desse conjunto de direitos.

As ações de **formação** representam um dos eixos de atuação da FIAN Brasil, que acaba de completar 20 anos. A frase escolhida para celebrar estas duas décadas de atividade sintetiza duas ideias centrais para nós. A primeira é que **direito não se pede, exige-se**, e a informação tem um papel central nisso. A outra é que nos alimentar e às pessoas à nossa volta vai muito além da necessidade imediata de saciar a fome: representa, dos pontos de vista orgânico e social, o ato de **constituir pessoas**. Gera saúde, identidade, acolhimento, sentimentos de comunhão e de pertencimento a um grupo.

Acesse os outros três módulos deste curso, confira mais publicações e conheça nossa trajetória e nossa atuação!

<https://fianbrasil.org.br>

