

**Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de
Segurança Alimentar e Nutricional
sob a Perspectiva dos Direitos Humanos**

**Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
- CONSEA -
Comissão Permanente de Direito
Humano à Alimentação Adequada (CP4)**

Brasília, junho de 2009

APRESENTAÇÃO

A Lei Organica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN aprovada e sancionada em 2006 tem como principio e eixo norteador a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mais do que uma intenção, a lei explicita que o Estado brasileiro deve elaborar e disponibilizar instrumentos de exigibilidade para que toda (o) e qualquer cidadã (ão), individualmente ou organizado, possa reclamar o cumprimento desse direito. A experiência acumulada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, através dos trabalhos desenvolvidos em sua Comissão Permanente de DHAA, com a análise de políticas e programas públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a perspectiva dos direitos humanos é um exercício concreto de exigibilidade. Através do trabalho colaborativo entre sociedade civil e governo os programas e ações públicas são analisados e, como produto deste processo, são elaboradas recomendações aos órgãos responsáveis para que os programas se adequem aos princípios e dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada. A divulgação, neste momento, desta metodologia, tem o objetivo maior de disponibilizar aos Conseas estaduais, municipais, organizações e movimentos da sociedade civil e aos gestores públicos este instrumento, para que, em um futuro bem próximo todas as políticas e programas que tenham como objetivo último a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional e da Soberania Alimentar sejam esforços coerentes para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada. O uso ampliado também favorecerá que experiências acumuladas em outras áreas e temas dialoguem com esta, na perspectiva de contribuirmos para um movimento consistente de incidência nas políticas públicas na perspectiva dos Direitos Humanos.

Assim como não existe um “modelo” fixo de organização e ação para as comissões de DHAA no âmbito dos Conseas locais esta metodologia de análise de políticas públicas não é um instrumento pronto e definitivo, entendemos que seu uso ampliado por todas as forças sociais comprometidas irão gerar sugestões e experiências no sentido de aprimora-la e deixa-la de fácil uso¹. Neste sentido, incentivamos o seu uso e o envio de sugestões, críticas e relatos de experiências. Finalmente, a CP4 -DHAA, dentro de suas possibilidades, tem todo o interesse em apoiar o uso desta metodologia pelos Conseas locais e outras organizações e movimentos envolvidos com a temática.

¹ Para enviar sugestões, críticas, relato de experiências e comunicar-se com a CP-DHAA escrever para a secretaria do CONSEA: <secret.consea@planalto.gov.br>, identificando no assunto: para a CP4

Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos sob a Perspectiva dos Direitos Humanos²

No artigo primeiro da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional está definido que a lei “... estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”. No parágrafo segundo do artigo 2º está estabelecido que “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. Estas definições e responsabilidades foram, posteriormente, reforçadas e detalhadas em diversas resoluções presentes no documento final da 3ª. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em 2007. O Guia metodológico a seguir apresentado é uma proposta concreta para o exercício de elaboração de instrumentos de exigibilidade administrativa no âmbito dos programas públicos de SAN. Ademais, articula-se e tem o objetivo de contribuir com o momento atual onde estão sendo estabelecidos os parâmetros de funcionamento do Sistema Nacional de SAN e as diretrizes e princípios da Política Nacional de SAN. Incorporar, de maneira efetiva, os princípios dos direitos humanos em todo o processo de um programa público, desde seu planejamento à sua implementação e monitoramento é uma contribuição valiosa à necessária mudança de paradigma do fazer políticas públicas sociais, em geral, e de SAN em particular.

² Em 2005, a pedido da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA, a equipe da ABRANDH - Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos elaborou uma *Proposta Metodológica para Análise de Programas sob uma perspectiva dos Direitos Humanos*. Em 2009 a Comissão Permanente de DHAA revisou essa metodologia para elaboração do presente Guia.

O reconhecimento dos direitos humanos é resultado de muita luta dos diferentes povos ao longo da história indignados diante do desrespeito à pessoa humana e, conseqüente, violação aos DHs. Até hoje, apesar de inúmeras leis e tratados, nem sempre os direitos humanos são reconhecidos e respeitados.

A todo DH correspondem **obrigações** do Estado e **responsabilidades** de diferentes sujeitos sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil bem como as do setor empresarial) em relação à realização dos mesmos.

Todo Estado tem a obrigação de proteger, promover ou prover os DHs e também criar mecanismos para que as pessoas e grupos possam exigir a realização de seus direitos. Isso é chamado de **exigibilidade**. Os mecanismos de exigibilidade possibilitam que indivíduos e famílias, cujos direitos estejam sendo violados, possam recorrer ao poder público e à justiça no sentido de verem garantidos os seus direitos.

A análise de um programa na perspectiva dos direitos humanos é feita considerando os princípios, diretrizes e dimensões dos direitos humanos, ou seja, considerando que todas e todos, por serem pessoas, devem ser livres e tratadas com dignidade, justiça e igualdade, ao mesmo tempo em que são respeitadas as diferenças.

A análise e revisão de programas e políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos vêm de encontro a uma necessária mudança de cultura no “fazer políticas públicas” onde a ação do Estado é o cumprimento de sua obrigação e não a ação benemérita de algum grupo ou pessoa.

INTRODUÇÃO: A ANÁLISE DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS - CONSIDERAÇÕES GERAIS

Ao firmar Tratados Internacionais de Direitos Humanos³, o Estado Brasileiro se comprometeu a desenvolver programas e políticas públicas que tenham como objetivo fundamental a promoção dos direitos humanos, ou seja, a garantia de uma vida digna e de qualidade para todos os habitantes do seu território.

Neste contexto, os governos e seus agentes públicos responsáveis por políticas e programas e públicos têm a obrigação de planejar e implementar estas ações a partir dos princípios, diretrizes e dimensões dos direitos humanos.

A análise de um programa sob a perspectiva dos direitos humanos inclui, além dos indicadores clássicos de desempenho (execução efetiva dos recursos previstos e alcance das metas físicas planejadas) a avaliação do impacto da ação para a promoção, garantia e defesa dos direitos humanos. Em muitos casos as políticas públicas ainda são entendidas, pelos portadores de obrigações (Estado e seus agentes), como ações compensatórias, favor,

³ Fazer referência aos tratados assinados.

privilégio ou caridade e dessa forma também são interpretadas pelos titulares de direito dessas políticas, hoje chamados de beneficiários e/ou público-alvo.

Realizar direitos humanos vai além de reconhecê-los no discurso, ou mesmo no texto de leis e políticas. **Fazê-lo implica que o Estado, por meio de ações concretas, cumpra suas obrigações legais**, e que ao atuar como mandatário da nação, promova, implemente e monitore políticas públicas nesta perspectiva.

Quando as ações públicas são vistas como forma de cumprimento de obrigações e de garantias de direitos, tanto pelos gestores e servidores públicos, como pelos titulares de direitos é, sem dúvida, facilitado que a sociedade exija que os programas sejam bem geridos e executados.

Assim, a metodologia de análise aqui apresentada, pretende contribuir no processo de requalificação de políticas e programas públicos que garantam a segurança alimentar e nutricional e a soberania alimentar.

A análise de programas e políticas públicas por parte da Comissão Permanente de DHAA do CONSEA⁴ tem como objetivo prático propor aos gestores públicos a definição de protocolos, procedimentos e rotinas para cada um dos programas e políticas públicas, com o propósito de garantir o apoderamento dos titulares de direito, assim como a implementação de instrumentos acessíveis de recurso para a cobrança dos direitos previstos. Tem também o objetivo de garantir que os portadores de obrigação conheçam suas atribuições/obrigações e que ações corretoras e/ou reparadoras sejam agilmente implementadas quando qualquer omissão ou violação ocorrer.

- Este guia está dividido em 3 partes principais:
 - Parte I: O Direito Humano à Alimentação Adequada, Obrigações e Violações
 - Parte II: A Análise de Programas e Políticas Públicas na Perspectiva dos Direitos Humanos
 - Parte III: Perguntas Gerais

⁴ Instalada no âmbito do CONSEA nacional em setembro de 2004, a CP4 tem como missão analisar políticas e programas públicos relacionados à SAN, a partir da ótica dos direitos humanos, emitindo recomendações aos organismos governamentais e monitorando a incorporação das mesmas.

PARTE I: O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, OBRIGAÇÕES E VIOLAÇÕES

- Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional⁵, em seu parágrafo segundo, 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. O poder público deve adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. 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.
- De acordo com o *Comentário Geral 12*⁶ do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e, posteriormente confirmado pelas *Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada*⁷, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.
- A realização do DHAA não deve ser interpretada de maneira estrita ou restritiva, como a disponibilidade da quantidade mínima de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A alimentação para o ser humano é a expressão de sua cultura, relação com o mundo e a natureza ao longo da história. Portanto, a alimentação saudável e adequada⁸, expressão plena da realização do DHAA é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificado.
- O DHAA é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e à realização de outros direitos humanos (direito humano à terra para nela produzir alimentos, ao meio-ambiente equilibrado e saudável, à saúde, à educação, à cultura, ao emprego e à renda, à participação, à liberdade, entre outros). Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais,

⁵ LEI Nº 11.346, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006. disponível em www.planalto.gov.br/consea

⁶ O Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU disponível em <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>

⁷ As Diretrizes Voluntárias foram aprovadas pelo Conselho da FAO em novembro de 2004. disponível em <http://www.abrandh.org.br/downloads/Diretrizes.pdf>

⁸ GT - Alimentação Adequada e Saudável – Relatório Final, março 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea - documentos

tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos.

- O DHAA tem duas dimensões indivisíveis: direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada.
- O conceito de adequação é particularmente importante, na medida em que salienta vários fatores que devem ser considerados para avaliar se os alimentos que estão disponíveis podem ser considerados os mais apropriados.
- O Direito Humano à Alimentação Adequada abrange a disponibilidade do alimento, em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para uma dada cultura, bem como a acessibilidade econômica e física ao alimento de forma sustentável e que não interfira com a fruição de outros direitos humanos e que não comprometa as gerações futuras. Todos estes aspectos foram considerados na definição de alimentação saudável e adequada elaborada pelo Consea e apresentada acima.
- A todo DH correspondem **obrigações** do Estado e **responsabilidades** de diferentes sujeitos sociais (indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil bem como as do setor empresarial) em relação à realização dos mesmos.
- O Estado brasileiro, como todos os países que assinaram e ratificaram os Pactos Internacionais de DH, é obrigado a respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada⁹.
 - **Respeitar** - A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio deste acesso. O Estado tem que respeitar o direito humano de todos de alimentar a si próprios e suas famílias por seus próprios meios. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir este direito, e quando o fizer tem que criar mecanismos imediatos de reparação. Exemplos: 1. Políticas públicas que gerem desemprego devem ser associadas a mecanismos que garantam a geração de novos empregos e salário desemprego até a normalização da situação. 2. Desapropriação de terras para construção de barragens ou outras obras públicas tem que garantir a reconstrução das vidas das pessoas deslocadas, com igual qualidade ou melhor, para os casos em que os direitos humanos estavam sob ameaça.
 - **Proteger** - O Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem o Direito Humano à Alimentação Adequada. Ex. 1. Controle de Qualidade de Alimentos (ANVISA). 2. Código de comercialização

⁹ A obrigação do Estado brasileiro de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, em articulação com os outros direitos humanos, foi incorporada à legislação nacional quando da ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992, sob a forma de decreto legislativo. **Decreto 591/92** de 6 de julho de 1992. Disponível em:

http://notes.ufsc.br/aplic/edulei.nsf/viewLegislacao_PorTipo/04CEA3C1086F620203256CD7004449DC?OpenDocument

- de substitutos do leite materno (MS). 3. Proteção contra contaminação ambiental (IBAMA e MS).
- **Promover** - A obrigação de promover 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 nutricional, e a utilização destes recursos e meios por estas pessoas. O Estado tem que promover políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias. Exemplos: 1. Reforma Agrária. 2. Geração de Emprego e Renda. 3. Apoio à Agricultura Familiar. 4. Políticas de Renda Básica, Políticas de Promoção da Saúde, Nutrição, Educação, etc. 5. Capacitação em Direitos Humanos.
 - **Prover** - O Estado tem a obrigação de garantir a alimentação e a nutrição com dignidade de famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle, e deve buscar garantir que estas famílias/pessoas recuperem a capacidade de se alimentar, se forem capazes de fazê-lo. Exemplos: a distribuição de cestas de alimentos a vítimas de intempéries, calamidades e extrema pobreza...
- Algumas medidas nos diferentes níveis de obrigações - respeitar, proteger, promover e prover - são de uma natureza mais imediata, enquanto outras medidas são mais de longo prazo, para alcançar progressivamente a realização integral do Direito Humano à Alimentação Adequada. No entanto, apesar desta prerrogativa, os Estados têm a obrigação precípua de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome e a má nutrição e para agir com toda efetividade possível, visando à realização dos direitos humanos. Além disso, é importante ter em mente a necessidade de fazer uma distinção entre a incapacidade e a má-fé de um Estado em promover e prover a realização deste direito humano fundamental. Sempre que obrigações previamente assumidas não são cumpridas ou respeitadas, os Estados têm que demonstrar sua boa fé na tentativa de fazê-lo, e isso irá delimitar a diferença entre incapacidade e má fé.¹⁰
 - Portanto, o Estado, de forma progressiva, tem a obrigação de implementar políticas públicas que realizem o DHAA, antecipando-se assim a diversos tipos de conflitos e violações.
 - Violações aos DH ocorrem sempre que um direito não é respeitado, protegido, promovido ou realizado.
 - Ações ou omissões podem representar uma violação ao DHAA.
 - O Estado deve criar mecanismos de exigibilidade que possibilitem que indivíduos e famílias, cujos direitos estejam sendo violados, possam

¹⁰ De acordo com o Comentário Geral nº 12, um Estado que alega estar incapacitado de realizar suas obrigações por razões além do seu controle, tem a obrigação de provar este fato, bem como que todo esforço foi despendido no sentido de usar todos os recursos disponíveis para satisfazer obrigações mínimas como prioridade. *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, Comentário Geral 12, Genebra, ONU, 1999, para. 17.*

recorrer ao poder público e à justiça no sentido de verem garantidos seus direitos.

PARTE II: O DHAA e suas implicações nas Políticas Públicas

Uma análise de programas e políticas públicas deve levar em consideração as seguintes questões:

- **Políticas públicas devem promover/facilitar o DHAA** - Os Estados devem desenvolver políticas que tenham como objetivo final a promoção do DHAA no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos.
 - A garantia da realização do DHAA implica em mudanças de paradigma que influenciam o planejamento, a execução, a implementação e a harmonização de políticas públicas. Realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada exige mudanças nos processos, nas formas de fazer as coisas, e mais do que tudo, na cultura institucional do Estado e de seus servidores, e na própria cultura da população em geral.
 - A mudança de paradigma e cultura deve também ser acompanhada de uma linguagem que expresse claramente o novo fazer políticas públicas, assim não há mais beneficiários ou público alvo de programas e sim titulares sujeitos de direitos, e o Estado e suas obrigações são portadores de obrigações. Esta linguagem precisa estar expressa em todos os documentos técnicos, materiais de informação e capacitação, entre outros.
 - Para a promoção do DHAA o processo é tão importante quanto os resultados, ou seja, “os fins não justificam os meios”. Na perspectiva dos direitos humanos não basta analisar se um determinado programa está cumprindo seus objetivos e metas, mas a forma como os mesmos estão sendo realizados.
 - Informações sobre o programa e sobre os direitos humanos devem estar disponíveis de forma ampla e clara, não-discriminatória e que possam ser facilmente entendidas pelos diferentes grupos de titulares de direitos, devendo a linguagem para disseminação de informação ser facilmente compreensível em nível local.
- **Políticas públicas devem ser elaboradas e implementadas de forma participativa**, com a definição de responsabilidades, indicadores de processo e resultado, metas, prazos e alocação de recursos, permitindo seu monitoramento e avaliação continuada.
- **Políticas públicas devem ser regidas pelos princípios da:**

- ✓ eficiência,
- ✓ transparência (com a ampla publicidade das decisões e processos),
- ✓ responsabilidade (ou obrigação de prestar contas),
- ✓ participação,
- ✓ equidade,
- ✓ inclusão social,
- ✓ não discriminação¹¹
- ✓ e apoderamento de seus titulares¹².

- **Apoderamento e participação dos titulares de direito - A participação ativa e informada** dos titulares de direito na formulação, execução e monitoramento das políticas e programas (em todos os estágios do processo) deve ser vista como um elemento extremamente importante na medida que se reconhece, cada vez mais, que estratégias unilaterais impostas em uma das partes raramente funcionam, até mesmo em casos onde estas estratégias visam promover melhorias na qualidade de vida dos titulares de direito. Nesse sentido, além de se franquear o acesso aos locais de decisão, participação em conselhos de políticas, deve-se garantir a ampla e prévia comunicação sobre as reuniões dos colegiados que direta ou indiretamente sejam responsáveis pelas políticas de segurança alimentar e nutricional, informar a data, horário, local, assuntos de pauta e distribuir antecipadamente os documentos e dados a serem apreciados nas discussões públicas e abertas. “Aqueles grupos que são completamente excluídos dos processos de tomada de decisões que os afetem, dificilmente mantêm o acesso à alimentação adequada por muito tempo.”¹³
 - É sempre necessário levar em conta que os indivíduos devem ser os sujeitos ativos, e não meramente objetos, de estratégias que objetivem garantir os seus direitos.
 - Tradicionalmente, os grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade são excluídos por não possuírem suficiente poder político e financeiro para fazer com que seus interesses sejam observados. Uma abordagem que integre direitos

¹¹ Qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social, com o objetivo ou resultado de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos direitos humanos, constitui uma violação a estes direitos.

¹² Segundo a Constituição Federal, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

¹³ Alston, Philip: “International Law and the Human Right to Adequate Food”, in *The Right to Food*, (Martinus Nijhoff; International Studies in Human Rights, 1984), p. 20.

humanos deve garantir os passos necessários para alterar esta situação, através da criação de uma estrutura legal-institucional, divulgada amplamente e de fácil acesso, na qual estes grupos e indivíduos possam participar efetivamente na formulação e implementação das políticas.

- **Responsabilização** - uma das mais importantes fontes de contribuição de uma análise sob uma perspectiva dos direitos humanos diz respeito à ênfase colocada na responsabilização de atores cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas. Direitos implicam em obrigações, e obrigações demandam responsabilidade. Arranjos e instituições legais/administrativas, que visem assegurar responsabilização das autoridades e servidores competentes, devem ser trazidos a todas estratégias e programas.
 - A necessidade de **identificação dos portadores de obrigação** (nas três esferas de governo, quando for o caso) e de **suas atribuições e obrigações** são indispensáveis. Após a identificação dos portadores de obrigação, torna-se necessário determinar as responsabilidades e obrigações correspondentes e avaliar o desempenho dos atores responsáveis em realizá-las. Assim, um levantamento das funções/obrigações dos atores responsáveis pela implementação dos programas torna-se essencial inclusive para que estes atores possam reconhecer suas funções/obrigações e possam ter de fato uma maior capacidade de cumpri-las. De outro lado, isso implica a criação de algum mecanismo de recompensa ou menção pela defesa do DHAA, por exemplo.
 - Ressalta-se também que responsabilização e protagonismo são promovidos através do envolvimento dos portadores de obrigação no processo de tomada de decisões. Em alguns casos a não realização das obrigações pode ocorrer não devido a uma falta de vontade em realizar estes direitos, mas a diversos outros fatores, como o desconhecimento dos fatos que as exigem, a falta de estrutura para acompanhá-los, a falta da capacidade para agir ou de mecanismos efetivos de punição ou promoção no setor público. Uma investigação das razões pelas quais os portadores de obrigação não estão realizando suas obrigações torna-se importante (identificação de lacunas), bem como a estipulação de um prazo máximo para a cumprimento da respectiva violação.
 - Assim, 5 elementos relacionados com capacidade, devem ser também levados em consideração:
 - motivação para implementar medidas e aceitação da obrigação de fazê-lo;

- autoridade para tomar decisões (as ações de atores mesmo capacitados têm pouco impacto quando estes atores não possuem autoridade suficiente);
 - acesso e controle dos recursos econômicos, humanos (pessoal capacitado e qualificado) e organizacionais (programas contínuos de capacitação, etc.);
 - capacidade de comunicação; e
 - capacidade para tomar decisões racionais e aprender com as experiências (monitoramento e avaliação das práticas, políticas e programas).
- **Mecanismos de monitoramento** - A implementação de mecanismos para monitoramento dos avanços na realização do DHAA é fundamental para a identificação de fatores e dificuldades que afetam o grau de implementação das obrigações, e para facilitar a adoção de legislação corretiva e medidas administrativas, inclusive medidas para implementação das obrigações. Um monitoramento eficiente é essencial para transformar em realidade os direitos definidos em políticas e estratégias.
 - **Indicadores** - A necessidade de se identificar indicadores e marcos está ligada à percepção de que, caso se verifique que o progresso na realização de políticas tem sido lento, ações corretivas possam ser tomadas e aqueles que têm obrigação de realizar as estratégias possam ser devidamente responsabilizados. A definição de indicadores e marcos demonstra um compromisso do Estado no sentido de garantir a realização das metas.
 - **Mecanismos para cobrança de direitos** - Todo programa e política pública deve prever instrumentos para os titulares reclamarem quando entendem que seus direitos estão sendo violados. Estes mecanismos devem estar disponíveis em linguagem simples e acessível aos titulares de direito, incluindo os mais vulnerabilizados. A implementação destes instrumentos de exigibilidade demonstra um comprometimento por parte dos gestores em relação à promoção e provimento de direitos no âmbito do programa.
- **Políticas públicas devem respeitar, proteger, promover e prover o DHAA.**

Devemos ressaltar também a necessidade de analisar se as políticas e programas são adequados em sua concepção e implementação. Ademais, para que uma política seja efetiva ela não pode deixar de considerar a extensão e o grau de violação do direito que ela busca realizar. As políticas não podem ignorar aqueles mais vulnerabilizados, pelo contrário estes devem ser priorizados. Um programa ou política que visa a realização de direitos

econômicos, sociais e culturais (DHAA, direito humano à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, etc.) deve estabelecer responsabilidades claras para as três esferas de governo.

A necessidade de realização não apenas de uma análise macro/generalista, mas também de uma análise micro, do funcionamento do programa na ponta, onde sejam levantadas possibilidades concretas de apresentação de instrumentos para a efetiva realização do DHAA deve ser enfatizada. O eixo central das perguntas deve ser centrado na forma como o programa é desenvolvido concretamente, no nível local mais próximo do titular de direito. Caso seja necessário, quando da análise específica dos programas, devemos escolher algumas dimensões para serem trabalhadas com maior profundidade e apontar outras que também sejam importantes, mas que não poderão ser detalhadas por algum tipo de limitação como tempo, recursos etc.

PARTE III: ROTEIRO PARA ANÁLISE

Este roteiro de análise foi elaborado levando-se em conta todos os conceitos e princípios dos Direitos Humanos apresentados. Seu objetivo é identificar o quanto as ações públicas estão próximas ou distantes a estes conceitos e princípios. O resultado desta análise é um conjunto de recomendações aos gestores públicos para que os programas sejam efetivamente realizadores de direitos. **A experiência acumulada na CP DHAA do Consea permite sugerir que este trabalho seja realizado de maneira colaborativa com os gestores públicos diretamente responsáveis pelo programa (inclusive das diferentes esferas de governo), conselhos de políticas, organizações, entidades e movimentos sociais, representantes de usuários e dos titulares de direito.**

Apesar de, inicialmente, parecer mais complexo reunir todos estes sujeitos, este processo irá garantir que as recomendações expressem diferentes experiências, perspectivas e necessidades.

Para que o processo de análise seja facilitado pode-se combinar momentos onde um grupo menor (mas sempre representativo) se dedique a estudar e analisar documentos, coletar informações, preparar relatórios com outros momentos de discussão e decisão onde participem um maior número de pessoas e representações.

O roteiro apresentado a seguir não é definitivo, e poderá necessitar de inclusão, exclusão, revisão de itens para adequá-lo a uma realidade específica. Da mesma maneira o grau de detalhamento que será dado tanto à coleta de informações como à análise dependerá dos objetivos e condições específicas de cada situação concreta. **O importante é preservar a análise de todos os princípios e dimensões dos DHs e em, particular, do DHAA.**

À medida que as informações do roteiro vão sendo coletadas e discutidas a análise do quanto a ação respeita e promove os princípios dos direitos humanos é elaborada. O produto deste processo é subsídio para a elaboração

das recomendações aos gestores e diferentes sujeitos envolvidos na implementação do programa.

Finalmente, é importante considerar o elenco de temas e perguntas apresentadas a seguir como indicativas – isto é – para uma determinada necessidade nem todas as necessidades podem estar presentes ou, pelo contrário, pode estar havendo um excesso de detalhamento para uma outra necessidade. Portanto, antes de utiliza-lo é fundamental que haja uma revisão, segundo os objetivos estabelecidos e os diferentes setores e sujeitos que farão parte do processo. Também muitos dos aspectos poderão necessitar de uma mudança de abordagem e/ou linguagem. Em uma reunião com os titulares de direito, por exemplo, a discussão sobre os mecanismos de controle social, funcionamento do programa e acesso a mecanismos de reclamação de direitos, pode ser feita de uma maneira muito mais direta e dinâmica. Todas estas adaptações e cuidados são responsabilidade do grupo de trabalho condutor da análise.

1. Identificação e operacionalização do programa

Programa	
Instituição responsável	
Data de início e duração prevista (quando aplicável)	
Objetivos	
Descrição das atribuições dos diferentes setores, legalmente definidas (*)	
Nos documentos oficiais do programa há menção explícita à realização do DHAA?	
Identificação da população sujeita de direito, potenciais titulares e/ou grupos em situação de vulnerabilidade	
Análises realizadas no âmbito do programa para identificar e caracterizar os grupos vulnerabilizados (quem são e como podem ser identificados? Onde estão? E porquê eles estão em situação de vulnerabilidade?)	
Existência de estratégias específicas dirigidas a grupos em situação de maior vulnerabilidade e populações específicas (povos indígenas, remanescentes de quilombos, dentre outros)? Quais?	
Critérios de inclusão no programa	
Critérios de exclusão (qual o processo e etapas para esta decisão, quem é responsável por ela)	
Existência de mecanismos de recurso à decisão de exclusão	

Existência de metas e prazos explícitos para o alcance dos objetivos do programa	
Metas (geográficas e populacionais)	
Grau de cobertura do programa da população sujeita de direito	
Nível atual de cobertura das metas (**)	
Planejamento estratégico em relação às metas	
Institucionalidade do programa - estruturas responsáveis	
Equipe responsável pelo programa (número, formação, análise de adequação) em todas as esferas de governo	
Rede de articulação (governamental e não-governamental) e obrigações/responsabilidades de cada parceiro na implementação do programa.	
Sistemas de articulação, coordenação e/ou relação com outros programas, ações (inter e intra-setorial, sociedade civil, governo, setor privado) para a realização do DHAA (***)	
Em caso de problemas relacionados com a articulação entre as ações, quais medidas concretas adotadas para superação	
Pontos fortes do programa	
Dificuldades e barreiras do programa	
Estratégias definidas para ultrapassar dificuldades e barreiras do programa.	
Existência de alguma outra política/programa que afeta o desempenho positivo do programa. Medidas concretas adotadas para superar esta situação	
Identificação da necessidade de alguma mudança em outra política/programa ou medida legislativa para melhorar a implementação do programa e sua contribuição para a realização mais efetiva do DHAA	

(*) Incluir na coleta de informações/análise: processos participativos, marco legal (leis, normas, regulamentações, diretrizes ou planos que orientem a implementação do programa, com datas de adoção).

(**) Identificar data.

(***) Identificar quando houver um mecanismo para integrar setores e programas/ações relacionados a esse programa/ação específico e quando houver um mecanismo de coordenação.

Informação, Responsabilização e Monitoramento.

Identificar:	
- Existência de estratégias de comunicação para disseminação de informação para o público em geral e para os titulares de direito, em particular,	

<p>sobre as diferentes dimensões dos direitos humanos relacionados com a implementação do programa e como ter acesso a estes direitos (iniciativas públicas de informação, a linguagem e os meios em que foram promovidas):</p> <ul style="list-style-type: none"> - se as pessoas/famílias são informadas que têm direitos; - se os funcionários são informados que têm obrigações? - se o acesso à informação é garantido àqueles que não sabem ler e às pessoas com deficiência visual - se as informações sobre o programa e sobre o DHAA estão disponíveis de forma não-discriminatória e de maneira que possam ser facilmente compreendidas pelos diferentes grupos de titulares de direitos - se a linguagem para disseminação de informação é facilmente compreensível em nível local - se há o uso da libras (língua brasileira de sinais) 	
---	--

<p>Existência de avaliações sobre a efetividade da estratégia de comunicação</p>	
<p>Há o reconhecimento, implícito ou explícito, de que a promoção do DHAA requer a superação de práticas discriminatórias e paternalistas, tradicionalmente incorporadas nas iniciativas públicas, em todos os níveis de implementação?</p>	
<p>Há indicadores para detectar práticas discriminatórias? Quais medidas concretas vêm sendo adotadas para superar obstáculos desta natureza?</p>	
<p>Há participação ativa e informada dos titulares de direito na elaboração, execução e monitoramento do programa? Como?</p> <p>Os processos locais oferecem a oportunidade aos titulares de direitos de indicar suas prioridades e aspirações?</p>	
<p>Como as decisões e sugestões ao programa geradas no âmbito das instâncias de participação/controle social são incorporadas à gestão do programa ?</p>	
<p>Há uma clara atribuição de obrigações dos sujeitos públicos envolvidos na implementação do programa em suas diferentes etapas/aspectos?</p> <p>Estes sujeitos estão informados das suas</p>	

<p>obrigações? De que forma estas obrigações estão explicitadas?</p>	
<p>Os titulares de direito tem acesso a informações sobre as atribuições/obrigações destes diferentes sujeitos? De que forma estas informações são divulgadas aos titulares de direito?</p>	
<p>Estão definidas claramente as obrigações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Do órgão gestor responsável pelo Programa - Do estado - Do município - Da unidade local - Das instâncias de controle social - Do Legislativo - Do Judiciário - Do Ministério Público 	
<p>Quais são as responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Das famílias - De outros setores da sociedade civil 	
<p>Ações de formação dos portadores de obrigação</p> <p>Existência de mecanismos/ações de motivação e formação dos diferentes agentes públicos para implementação de suas obrigações, bem como para conscientização da necessidade de cumprir suas obrigações, Estratégias de implementação destes mecanismos/ações:</p> <p>Há mecanismos de delegação de autoridade para que os agentes públicos possam cumprir o seu papel?</p> <p>Os diferentes agentes públicos recebem recursos financeiros, administrativos, capacitação, apoio técnico, etc, que possibilitem cumprir com suas obrigações? Há programas de capacitação continuada?</p> <p>Os diferentes sujeitos são estimulados a buscar formas de parceria com outras entidades para garantir a realização efetiva do DHAA no programa? De que forma?</p> <p>Os agentes públicos em geral estão aptos a tomar decisões quando necessário?</p> <p>Existe alguma forma de monitoramento e avaliação das ações destes agentes públicos? Quais?</p>	

Sistemas de avaliação e monitoramento (*)	
- Há mecanismos/sistemas (com recursos financeiros e equipes destinados a isto) utilizados pela instituição gestora responsável para monitorar e avaliar: - a implementação do programa, - o alcance das metas, - o cumprimento dos objetivos - a realização progressiva dos direitos humanos previstos no âmbito do programa	
- A estratégia de monitoramento permite algum nível de participação dos diferentes setores envolvidos no programa?	
- Os indicadores existentes são suficientes para medir mudanças ao longo do tempo e medir a realização das metas e objetivos do programa relacionados com a realização do DHAA?	
- Há análise periódica dos indicadores? - Qual a periodicidade da atualização das informações	
- Identificar onde e como as informações de monitoramento e avaliação ficam disponíveis, abrangência e público da divulgação (endereço eletrônico, impressos etc)	
Há informações sobre o impacto qualitativo do programa na vida dos titulares de direito/grupos vulnerabilizados (mudanças significativas resultantes da implementação das medidas)?	
Há informações sobre o impacto quantitativo do programa na vida dos titulares de direito/grupos vulnerabilizados?	
Quais são os mecanismos de controle social. - - - forma de funcionamento, tipo de representação funções	
Como é o controle da execução do programa em nível local? Existem mecanismos de participação popular efetiva para garantir a implementação do programa nos estados e municípios? As reuniões são públicas? São deliberativas? São comunicadas com antecedência à população? São informados os itens de pauta, hora e local?	
Se existir população sujeita de direito que ainda não foi alcançada pelo programa, quais os motivos para isso? Quais medidas estão sendo tomadas para o alcance da população ainda não incluída?	
Existem mecanismos disponíveis para os sujeitos	

<p>de direito reclamarem (em todos os níveis) quando entendem que seus direitos estão sendo violados? Estes mecanismos são acessíveis aos mais vulnerabilizados? De que forma? Como é avaliada a eficiência destes mecanismos?</p>	
<p>Quem é o agente público responsável pela avaliação das queixas e reclamações sobre o programa? Este agente é independente, tem uma situação de não subordinação com relação ao gestor do programa?</p>	

(*) Identificar existência de mecanismos para monitorar e avaliar o programa/ação e os últimos resultados, se houverem.

Avaliação dos resultados em relação às obrigações de respeitar, proteger, promover e prover.

<p>O programa tem a avaliação de como as suas ações atendem às obrigações de respeitar, proteger, promover e prover o DHAA e demais direitos humanos? Descrever: 1. Respeitar 2. Proteger 3. Promover 4. Prover</p>	
<p>Há a avaliação de como o impacto do Programa poderia ser aumentado na busca pela realização do DHAA e demais direitos humanos?</p>	
<p>Da forma como o programa vem sendo implementado ele poderia estar prejudicando a realização de algum outro direito?</p>	

Alocação Orçamentária

Orçamento anual e fonte de recursos	
Alocação orçamentária atual	
O total orçamentário para o presente ano foi adequado?	
Se aplicável, quais medidas foram implementadas para lidar com a inadequação do orçamento atual	
Contingenciamento ou gastos excedentes do orçamento atual	
Impacto que o contingenciamento ou gastos excedentes no orçamento atual tiveram na implementação do programa	

Os recursos orçamentários para o programa estão sendo utilizados? Houve execução financeira do orçamento alocado para o programa?	
Medidas adotadas para lidar com insuficiência, contingenciamento ou gastos excedentes no orçamento atual?	
Existem estratégias orçamentárias específicas dirigidas aos grupos vulnerabilizados e populações específicas (povos indígenas, remanescentes de quilombos, dentre outros)? Existem ações complementares, desenvolvidas em parceria com outros atores públicos ou privados para atender a demanda de segurança alimentar e nutricional desses segmentos?	
Existe previsão orçamentária para atendimento a situações de emergências (intempéries, catástrofes, etc..)?	

Dificuldades enfrentadas

Descrição das principais dificuldades na implementação das ações	
Descrição das soluções propostas e implementadas para as principais dificuldades identificadas	
Aprendizados adquiridos com essas práticas	

Aspectos de gestão e administração

Houve alguma ação administrativa do programa que resultou na violação do direito?	
De que forma a(s) ação(ões) administrativa(s) resultaram em violação(ões) de direitos?	
Identifique e descreva medidas introduzidas para lidar e prevenir para que novas violações não venham a ocorrer	
Efetividade das medidas	
Houve alguma notificação/denúncia de má-administração e/ou corrupção no processo de implementação do programa?	
Medidas introduzidas para lidar e servir como prevenção contra má-administração e corrupção.	
Efetividade destas medidas	

Comentários gerais e outras observações

--

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/downloads/Comentario12.pdf>

Comissão de Direitos Humanos da África do Sul. *Sexto Protocolo de Direitos Econômicos e Sociais, 2003/2004*.

Disponível em: http://www.sahrc.org.za/main_frameset.htm

Engesveen, K. *Strategies for Realising Human Rights to Food, Health and Care for Infants and Young Children in Support of MDGs: Role and capacity analysis of responsible actors in relation to breastfeeding in the Maldives*. Summary of Presentation. Universidade de Oslo, Noruega, 2005.

Franceschini, T. *O Programa Fome Zero no Brasil: Uma análise crítica sob uma perspectiva dos direitos humanos*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Essex, Inglaterra, 2004.

Processo Preparatório - Estudos de Caso Nacionais, 32ª Sessão do Comitê Permanente de Nutrição, Brasil, 2004.

Valente, F.L.S. *Direito Humano à Alimentação - desafios e conquistas*. Cortez Editora, São Paulo, 2002. FAO.

Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, julho 2007. disponível em www.planalto.gov.br/consea

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, 2006. disponível em www.planalto.gov.br/consea