

O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Brasília 2013

Pesquisa realizada com financiamento da SESAN/MDS por meio do Termo de Parceria nº 006/2010 firmado entre a ABRANDH e o MDS para execução do projeto: “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis estaduais, distrital e municipais.”



Projeto “Fortalecimento da Implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional nos níveis estaduais, distrital e municipais”

Realização Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)

Apoio e financiamento

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Pesquisadores

Marília Mendonça Leão – coordenação geral
Elisabetta Recine - coordenação ensino e pesquisa
Juliana Rochet
Nayara Côrtes
Jucimara Garcia de Moraes
Arceolinda Carvalho
Maira Lins Bonfim - assistente de pesquisa
Arnaldo Castro Rocha - assistente de pesquisa
Amanda Lima - assistente de pesquisa

Pesquisadores / Consultores temporários

Antônio Manuel Timbó - consultor em SAN
Danielle Coenga Oliveira - consultora em EAD e pesquisa qualitativa
Mariana Santarelli - consultora em SAN
Vanessa Nespoli - consultora em Estatística
Vivian Braga - consultora em SAN

Facilitadores / Articuladores Estaduais

Região Norte

Acre - Eduardo Amaral Borges
Amapá - Kátia Cilene de Mendonça Almeida
Amazonas - Neires Maria das Graças Almeida Bader
Pará - Rosa Maria da Silva Barbosa
Rondônia - Cleusa Firmino Medeiros
Roraima - Lidiomar do Socorro Fonseca Pontes
Tocantins - Paulo Rogério Gonçalves

Região Nordeste

Alagoas - Haroldo da Silva Ferreira
Bahia - Tania Mara Buranelli Soares
Ceará - Mailde Carlos do Rego
Maranhão -
Paraíba - Sidney de Oliveira Silva
Pernambuco - André Luiz Pimentel de Vasconcelos
Piauí - Iraides Rodrigues Leite de Araujo
Rio Grande do Norte - Jair de Souza
Sergipe - Mirsa Mara Barreto Xavier Leite

Região Sudeste

Espírito Santo - Pedro Kitoko

Minas Gerais - Beatriz Leandro de Carvalho

Rio de Janeiro - Carmelita Lopes

São Paulo - Marcelo Mazeta Lucas

Região Sul

Paraná - Regina Maria Ferreira Lang

Rio Grande do Sul - Raquel Rau

Santa Catarina - Tatiane Meirelles de Deus

Região Centro-Oeste

Distrito Federal - Camila Reis

Goiás - Célia Varela Bezerra

Mato Grosso do Sul - Eurípia de Faria Silva

Mato Grosso - Valesca Jovê Cesar Naime

Design visual

Marilda Donatelli

Relato audio-visual

Tiago Rocha

D598

O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013.

263 p. : il.

ISBN 978-85-63364-06-7

1. Alimentação - Brasil. 2. Segurança alimentar - Brasil. 3. Nutrição - Brasil. 4. Direitos Humanos. I. Leão,

Marília.

II. Título.

CDD 363.80981

Catálogo na fonte: Carolina Perdigão CRB1-1898



Esta obra foi licenciada sob uma licença *Creative Commons*

Atribuição - Não Comercial - Sem Derivados 3.0 Não Adaptada.

Para ver uma cópia desta licença, acesse <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.

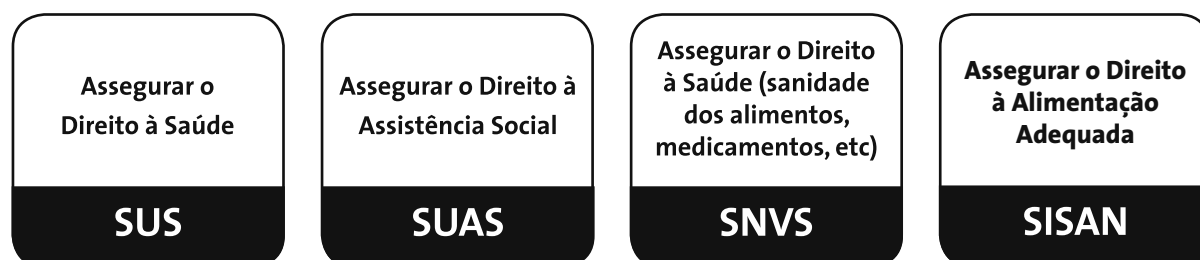
O SISAN e seus componentes

O que é o SISAN?

O SISAN é o sistema previsto na LOSAN para que o seu objetivo maior – assegurar o DHAA no país – seja plenamente alcançado. Ele é a instância que reúne todos os atores sociais – governos, sociedade civil e organizações privadas com ou sem fins lucrativos – para a implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Um sistema público pressupõe o agrupamento de órgãos e instâncias como partes integrantes de um todo, articulados entre si e coordenados de modo que funcionem em uma estrutura organizada, em busca de um objetivo comum. Um sistema deve ser construído a partir de bases filosóficas e princípios coerentes e contar com o amparo legal necessário à sua institucionalidade e funcionamento prático. Nos últimos anos, no contexto do processo de aprimoramento da gestão pública, diversos sistemas nacionais foram construídos, como por exemplo:

- Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei Federal n. 8.080, de 19 de setembro de 1990;
- Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – Lei Federal n. 8.742/1993;
- Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) – Lei Federal n. 9.782/1999;
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) – Lei Federal n. 11.346/2006.

Exemplos de sistemas públicos que existem para respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos do povo brasileiro



Mesmo considerando que alguns desses sistemas ainda não tenham apresentado os resultados desejáveis nas suas áreas de atuação, é incontestável que eles representam progressos enquanto ação do Estado. Suas estruturas organizacionais estão hoje institucionalizadas em um modelo que descentraliza a gestão, em direção aos níveis estaduais e municipais, além de estabelecerem as responsabilidades de cada ente federado e de todos os atores sociais envolvidos. Todos os sistemas citados atuam com instâncias que contemplam conselhos que permitem a participação e o controle social.

O que é um sistema?

A palavra “sistema” vem do grego e significa “ajustar”, “combinar”, “formar um todo”, “formar um conjunto” de elementos, de órgãos funcionais, componentes, entidades, ou partes inter-relacionadas que interagem no desempenho de uma função de modo a formar um todo organizado e alcançar um objetivo comum.

No caso do SISAN, a integração entre os órgãos, entidades e instâncias que compõem esse sistema deve buscar a convergência²³ e a sinergia²⁴ de ação para o objetivo maior do Sistema que é assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Através desse sistema, os órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais) e as organizações da sociedade civil devem atuar em conjunto na formulação e implementação de políticas, planos, programas e ações com vistas a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população e a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada.



Objetivos do SISAN

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

Princípios do SISAN

Princípios são valores, fundamentos básicos, o “alicerce” que sustenta e orienta uma norma jurídica. No caso do SISAN, os princípios que o orientam são universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, autonomia e dignidade das pessoas, participação social em todas as etapas da gestão das políticas públicas e transparência.

Princípios configuram-se nas bases ideológicas de um sistema, os quais proveem sua sustentabilidade política, social e temporal. Tais princípios devem contemplar os interesses da sociedade, de modo a facilitar a sua implementação e adesão social. Entretanto, sabemos que, para a plena realização do DHAA no Brasil, alguns interesses hegemônicos poderão ser contrariados. Não há consenso possível, por exemplo, quando nos deparamos com as violações do DHAA.

As violações do DHAA ainda existentes no país decorrem, essencialmente, da falta de acesso à terra para a produção de alimentos ou à falta de emprego ou renda para a aquisição de alimentos. O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de alimentos. É inaceitável, mas ainda é expressivo o número de brasileiros que referem insegurança alimentar e nutricional, em seus domicílios.

23. Disposição de ações ou interesses que se dirigem para o mesmo objetivo.

24. Sinergia é a cooperação, a soma de esforços para alcançar determinado objetivo. Todas as transformações ocorridas em determinado órgão refletem nos demais.

Dessa forma, os princípios do SISAN precisam ser divulgados e apreendidos por todos que atuam na área, como uma estratégia para assegurar que as políticas de SAN promovam o DHAA e atendam aqueles que realmente têm o seu DHAA violado. Esses princípios, uma vez consolidados, deverão nortear a formulação e implementação de qualquer política e ação de combate à fome e de promoção da SAN de forma a garantir que o Estado cumpra com sua obrigação de garantir esse direito, acima de quaisquer ingerências político-partidárias e/ou conjunturais.

Princípios do SISAN

Universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada, sem qualquer espécie de discriminação

A universalidade pressupõe que o SISAN deve atender a todos, sem distinções ou restrições de qualquer natureza. Ou seja, as políticas e ações de SAN devem ser universais e devem garantir o acesso de todos os segmentos da sociedade a essas políticas e ações, sem qualquer espécie de discriminação. Para tanto, é necessária a participação de todos os segmentos da sociedade na formulação, implementação e monitoramento das políticas, de forma que elas não sejam discriminatórias, restritivas ou mesmo violadoras.

Preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas

O DHAA é indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana e indispensável para a realização de outros direitos humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais orientadas para a erradicação da pobreza e, conseqüentemente, preservação da autonomia tanto do ser humano quanto das políticas nacionais que garantam esse direito. Isso significa dizer que todo ser humano tem o direito de estar livre da fome, o direito à alimentação adequada, conforme sua cultura e seus hábitos alimentares, para ter sua dignidade humana garantida e sua autonomia preservada, devendo o SISAN orientar-se segundo esses princípios para a garantia da promoção do DHAA.

Participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas do governo

A participação social é condição essencial para se efetivar o pleno funcionamento do SISAN, além de ser um dos meios para se efetivar a democracia. A participação ativa dos movimentos sociais, das entidades da sociedade civil e das pessoas que militam na área de SAN na formulação e implementação das políticas públicas, bem como no monitoramento da realização e da violação do DHAA, é fundamental para a efetiva garantia desse direito. Todos os canais formais de participação social devem ser ocupados, como, por exemplo, a participação nas conferências locais, estaduais e nacionais de SAN, nos conselhos das políticas públicas, nos CONSEAs de todos os níveis, entre outros espaços da participação social.

Transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão

O SISAN atua junto aos gestores públicos de todos os níveis e setores de modo a conferir às políticas públicas a transparência necessária ao controle social. O SISAN garante que as políticas públicas de SAN sejam elaboradas e reavaliadas na ótica do DHAA de modo a conferir que as mesmas garantam o apoderamento dos titulares de direito, a responsabilização dos portadores

de obrigação, capacitação dos gestores públicos em DHAA. Todas as informações sobre serviços, direitos, formas de acesso aos direitos, mecanismos de exigibilidade, avaliação e monitoramento devem ser publicizados (transparência) e de fácil acesso aos titulares de direitos, de modo a facilitar o controle social. Participar da gestão das políticas públicas e dos programas de SAN é uma das formas de contribuir com sua legitimidade e transparência. Ademais, a participação popular aumenta o grau de consciência política, facilita a cobrança pelo cumprimento das obrigações do governo e das denúncias de violações do DHAA.

Diretrizes do SISAN

Diretrizes são um conjunto de orientações e instruções para se conseguir alcançar determinado objetivo. Nesse sentido, o SISAN, para alcançar o objetivo de formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, segue um conjunto de orientações e instruções como por exemplo: a promoção da intersetorialidade, a descentralização da ações e o monitoramento da situação alimentar e nutricional, entre outras.

O que diz a lei?

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

- I – promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II – descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III – monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área nas diferentes esferas de governo;
- IV – conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada, com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população;
- V – articulação entre orçamento e gestão; e
- VI – estímulo ao desenvolvimento de pesquisas e à capacitação de recursos humanos.”

Coordenação do SISAN

O SISAN conta com dois mecanismos de coordenação: a CAISAN, instância governamental responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial das políticas de segurança alimentar e nutricional na esfera federal, e o CONSEA, representando o espaço de participação e controle social das políticas públicas.

Orçamento do SISAN

Com a aprovação da LOSAN, é fundamental que o Estado garanta o orçamento para os programas de SAN e que promova a realização progressiva do DHAA, de maneira tão rápida quanto possível. Os programas e ações estratégicas consideradas de alta relevância social e econômica devem constituir o “Orçamento da Segurança Alimentar e Nutricional” e como tais devem ser protegidos contra cortes e contingenciamentos. O Estado deve ser capaz de demonstrar que tem aplicado nos seus orçamentos o máximo de recursos disponíveis para a promoção do DHAA, o combate à fome e à eliminação da pobreza.

Um sistema tem, necessariamente, caráter dinâmico. Assim, o planejamento das ações deve refletir nos Planos Plurianuais (PPA) a necessidade de ampliação de recursos de determinada ação, ou o redirecionamento de programas, bem como as novas demandas. Espera-se que a perspectiva da intersetorialidade e a articulação das ações e dos programas dos diferentes setores sejam reforçadas pela peças de planejamento e orçamento dos governos.

O monitoramento e a exigibilidade da realização do DHAA, no contexto do SISAN

O monitoramento da realização e da promoção do DHAA deve ser entendido como uma atividade continuada e integrada ao SISAN, de modo a indicar os progressos feitos na realização desse direito. Para tanto, o SISAN deverá adotar um sistema de monitoramento que expresse ampla e criteriosa análise da situação da SAN no país pautada pelas óticas do DHAA e da soberania alimentar.

Os princípios orientadores do sistema de monitoramento, conforme deliberação do CONSEA, são:

- Realização progressiva do DHAA;
- Foco nas populações vulneráveis e na não discriminação;
- Transparência e acesso irrestrito aos dados e métodos adotados;
- Enfoque da universalização e da indivisibilidade dos direitos;
- Ampla participação social;
- Não regressão dos resultados positivos obtidos;
- Responsabilização dos setores que integram o SISAN.

O sistema de monitoramento do SISAN deverá garantir e fortalecer mecanismos de exigibilidade no processo de implementação das políticas públicas, com destaque para a Comissão Permanente de DHAA do CONSEA e a Comissão Especial de Monitoramento de Violações do DHAA do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), inclusive criando comissões similares em âmbito estadual/distrital.

Para garantir a eficácia da LOSAN e do SISAN, é imperativo fortalecer as instâncias de exigibilidade do DHAA que já existem hoje²⁵, além de criar mecanismos de exigibilidade que se fizerem necessários.

Estratégias de monitoramento e de exigibilidade deveriam integrar regimentalmente o SISAN, servindo de instrumento de avaliação continuada da evolução dos indicadores de SAN, da realização progressiva do DHAA, das políticas públicas e do próprio desempenho do SISAN.

Adesão ao SISAN

A publicação do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e estabeleceu os parâmetros para a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015, seguido da Resolução n. 9 da CAISAN, permitiu desencadear o processo de regulamentação da adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao SISAN.

25. A Comissão Permanente de DHAA do CONSEA tem um papel fundamental para subsidiar ações de exigibilidade que visem à adequação de políticas e programas públicos aos princípios de direitos humanos, devendo, portanto, ser fortalecida no âmbito do CONSEA para cumprir, efetivamente, esse papel. Por sua vez, a Comissão Especial de Monitoramento é o único mecanismo existente para tratar de violações do DHAA no Brasil, devendo ser fortalecida, no âmbito do CDDPH, com pessoal, recursos e infraestrutura.

Conhecer o passo a passo para a adesão ao sistema será matéria do Módulo 7, que trata da gestão do SISAN.

Componentes do SISAN

A LOSAN define como integrantes do SISAN:

1. A Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
2. O CONSEA Nacional;
3. A CAISAN;
4. Os governos: órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios;
5. As instituições privadas, com ou sem fins lucrativos que atuem em SAN e desejem integrar o Sistema.



1. **A Conferência Nacional de Segurança Alimentar:** instância responsável pela indicação ao CONSEA das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar, bem como pela avaliação do SISAN. É precedida de conferências estaduais, distrital, municipais e, em alguns casos, regionais e territoriais, em que são escolhidos os delegados para o encontro nacional. A lei prevê, ainda, que a Conferência Nacional avalie o SISAN.

2. **CONSEA:** é a instância de articulação entre o governo e a sociedade civil nas questões relacionadas a SAN e órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República.

Composição do CONSEA

De acordo com o art. 11, § 2º, da LOSAN, o CONSEA será formado por representantes da sociedade civil e do governo designados pelo Presidente da República, seguindo os critérios:

I – Um terço de representantes governamentais constituído pelos Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional;

II – Dois terços de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

III – Observadores, incluindo-se representantes dos conselhos de âmbito federal afins, de organismos internacionais e do Ministério Público Federal.

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

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

O que diz o Decreto n. 6.272/2007 sobre a composição do CONSEA

Art. 3º – O CONSEA será composto por cinquenta e sete membros, titulares e suplentes, dos quais dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais, conforme disposto no art. 11 da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006.

3. **CAISAN**: integrada por Ministros de Estado e Secretários Especiais responsáveis pelas pastas afetas à consecução da segurança alimentar e nutricional. Sua missão é articular e integrar ações e programas de governo a partir das proposições emanadas do CONSEA, de acordo com as diretrizes que surgem das conferências de SAN. Atualmente integram a CAISAN todos os 19 ministérios que participam do CONSEA, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O que diz o Decreto n. 6.273/2007

Art. 1º – Fica criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com a finalidade de promover a articulação e a integração dos órgãos e entidades da administração pública federal afetas à área de segurança alimentar e nutricional.

4. **Órgãos e entidades de SAN** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios.

5. **Instituições privadas**, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN.

Essa estrutura no âmbito federal deve ser replicada com instituições congêneres nos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que se possa articular nacionalmente o sistema, permitindo a instituição das instâncias de pactuação Fóruns Bipartites (Estados com seus municípios) e o Fórum Tripartite (União, Estados/Distrito Federal e Municípios), na perspectiva de formulação, execução, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Os desafios à sua construção

O grande desafio estabelecido na LOSAN é a intersetorialidade, que requer o diálogo entre todos os setores do governo e da sociedade civil para a superação das questões institucionais, orçamentárias e legais necessárias a assegurar o DHAA.

Considerando as diferentes dimensões da segurança alimentar e nutricional, as iniciativas e políticas para sua garantia devem conter ações que contemplem tanto seu componente alimentar (disponibilidade, produção comercialização e acesso aos alimentos) como nutricional (relacionado às práticas alimentares e utilização biológica do alimento). Para tanto, é necessária a mobilização e a articulação entre os diferentes setores da sociedade (agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho, etc.). A intersetorialidade é uma característica central à segurança alimentar e nutricional e significa dizer não apenas que cada setor deve trabalhar para promovê-la, mas que eles devem trabalhar juntos por esse objetivo, de maneira interligada e articulada e assim potencializar suas ações. Além disso, é importante que algumas políticas estratégicas sejam construídas e geridas por vários setores.

O Brasil optou pela criação de um sistema nacional como estratégia para assegurar que sua população esteja livre da fome e possa usufruir de alimentação adequada, com segurança e soberania alimentar. Nesse sentido, outro desafio que se coloca é a conquista da governabilidade necessária para coordenar e pautar as agendas de todos os níveis de governo – federal, estadual e municipal –, os demais sistemas nacionais setoriais, a sociedade civil e as pessoas e entidades que atuam em SAN para que em conjunto trabalhem para a realização progressiva do DHAA.

Construir o SISAN e conferir-lhe efetividade é uma missão política que requer articulação em todas as direções, com esforços transversais e verticais, nos planos políticos e institucionais, com a participação ativa e informada da sociedade civil. Implica, fundamentalmente, a prática da intersetorialidade e da interinstitucionalidade entre todos os setores envolvidos, contando com a participação da sociedade civil no cumprimento de seu papel de vigilância e denunciadora das inaceitáveis violações do DHAA, ainda muito presentes no país.

Módulo 5

aula 5

O que é a Política, o Plano e o SISAN e suas inter-relações

O Decreto n. 7.272, que regulamenta a LOSAN, também institui a PNSAN e estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de SAN (PLANSAN). Observem que agora aparecem dois elementos: a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e Plano Nacional de SAN (PLANSAN) e o objetivo desta aula é compreender como esses instrumentos se inter-relacionam para fazer valer a lei que garante a alimentação a todas as pessoas que vivem em território nacional.



A Política Nacional de SAN (PNSAN)²⁶

O que diz a lei sobre os objetivos da PNSAN?

“Art. 4º – Constituem objetivos específicos da PNSAN:

- I – identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil;
- II – articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provêem o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial, a equidade de gênero e a orientação sexual, bem como disponibilizar instrumentos para sua exigibilidade;
- III – promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional; e
- IV – incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais.”

26. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm.