



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO
Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF -
www.dpu.def.br
Sede da Defensoria Pública da União

NOTA TÉCNICA Nº 8 - GTGSAN DPGU

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

*Contribuição Institucional da DPU ao Relator Especial das Nações Unidas
sobre o Direito ao Desenvolvimento (Surya Deva)*

Temas: "Participação no Desenvolvimento" e "Paz para o Desenvolvimento"

Processo SEI/DPU: 08038.002949/2026-76

Referência: Chamada ACNUDH — Prazo: 17 de abril de 2026 | E-mail: hrc-sr-development@un.org

Elaborada por: Grupo de Trabalho de Soberania Alimentar — CSDH/DPU

Data: Março de 2026

1. APRESENTAÇÃO

A Defensoria Pública da União (DPU), instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado brasileiro, responsável pela orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos dos necessitados (art. 134 da Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar nº 80/1994), vem, por meio desta manifestação técnica, contribuir com os relatórios temáticos de 2026 do Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento.

A presente contribuição é elaborada no âmbito da Coordenação de Apoio à Atuação no Sistema Internacional de Direitos Humanos (CSDH) e do Grupo de Trabalho de Garantia da Soberania Alimentar, com base no Processo SEI/DPU nº 08038.002949/2026-76, instaurado para acompanhamento desta chamada de contribuições. Complementarmente, subsidia a presente manifestação o Procedimento de Assistência Jurídica nº 2026/013-00302, instaurado pela Defensoria Regional de Direitos Humanos em Mato Grosso (DRDH/MT) para monitoramento da execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) destinado aos povos indígenas naquele Estado.

O enfoque desta manifestação concentra-se na intersecção entre soberania alimentar, participação ativa de comunidades vulnerabilizadas no desenvolvimento e construção da paz social por meio da efetivação do direito humano à alimentação adequada no Brasil.

2. MARCO NORMATIVO: DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito à alimentação adequada integra o núcleo essencial dos direitos humanos. No plano internacional, está consagrado no art. 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil, e desenvolvido pela Observação Geral nº 12 do Comitê DESC, que delinea seus componentes de disponibilidade, acessibilidade, adequação e sustentabilidade.

No plano interno, o direito à alimentação foi inserido expressamente no art. 6º da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 64/2010, após sete anos de mobilização social. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional — LOSAN (Lei nº 11.346/2006) instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), alicerçado sobre os princípios da participação social, da equidade, da sustentabilidade e do respeito à diversidade cultural. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), regulamentada pelo Decreto nº 7.272/2010, operacionaliza esse sistema.

O conceito de soberania alimentar, mais amplo que a segurança alimentar, foi incorporado à agenda pública brasileira por influxo dos movimentos camponeses e indígenas, dialogando com a Declaração de Nyéléni (2007) e as Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Posse da Terra da FAO (2012). Soberania alimentar pressupõe o direito dos povos de definir seus próprios sistemas alimentares e políticas agrícolas, com prioridade para economias locais e sustentáveis, o que conecta diretamente com os temas do presente relatório — "participação no desenvolvimento" e "paz para o desenvolvimento".

3. EIXO TEMÁTICO A: PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO

3.1. O CONSEA como modelo de participação ativa, livre e significativa

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), criado em 1993 e restabelecido em 2003 pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, representou a experiência brasileira mais consolidada de participação cidadã em política pública de desenvolvimento. Sua composição tripartite — dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais — e sua natureza consultiva diretamente vinculada à Presidência da República o tornaram referência global em governança participativa de segurança alimentar.

O CONSEA funcionou como arena de participação ativa, livre e significativa de comunidades historicamente marginalizadas: povos indígenas, quilombolas, agricultores familiares, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, populações de rua e mulheres rurais. Esse desenho institucional materializava, em âmbito nacional, os princípios da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, notadamente em seu art. 2º, que reconhece o ser humano como sujeito central do desenvolvimento.

A extinção do CONSEA em janeiro de 2019, por Medida Provisória imediatamente após a posse do Governo Bolsonaro, representou severo retrocesso no direito à participação. Sem a arena participativa, políticas estruturantes como o PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sofreram graves cortes orçamentários e esvaziamento. O Brasil, que havia saído do Mapa da Fome em 2014, retornou ao documento em 2022 com mais de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave.

A recriação do CONSEA em 2023, como um dos primeiros atos do Governo Lula III, e a aprovação da Emenda Constitucional nº 130/2023 — que elevou à dignidade constitucional o princípio da soberania alimentar — representam marcos de restauração democrática da participação. Contudo, a plena reconstrução do sistema participativo ainda enfrenta lacunas

estruturais que merecem atenção do Relator Especial.

3.2. Participação dos povos indígenas e comunidades tradicionais

A garantia do direito à participação livre, prévia e informada (FPIC/CLPI) dos povos indígenas e comunidades tradicionais nas políticas de segurança alimentar constitui dimensão essencial do direito ao desenvolvimento. No Brasil, essa dimensão é regulada pelo art. 231 da CF/88, pela Convenção nº 169 da OIT (ratificada pelo Decreto nº 5.051/2004) e pela Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI, 2007).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº 10.696/2003 e restaurado pelo Governo Federal pela Lei nº 14.628/2023 após quatro anos de paralisia, exemplifica política pública que, quando adequadamente implementada, respeita os sistemas alimentares tradicionais indígenas. O programa adquire alimentos diretamente de agricultores familiares e comunidades tradicionais para distribuição em equipamentos públicos, sem licitação, fortalecendo circuitos curtos de comercialização e autonomia alimentar.

Entretanto, o monitoramento realizado pela DRDH/MT, no Procedimento de Assistência Jurídica nº 2026/013-00302, identificou persistentes entraves administrativos e institucionais na execução do PAA destinado aos povos indígenas no Estado de Mato Grosso: ausência de regularização fundiária plena (que impede emissão de DAP/CAF para acessar o programa), burocracia excessiva nas exigências documentais incompatíveis com a realidade das comunidades, insuficiência de assistência técnica adequada, e desalinhamento entre as diretrizes federais e a capacidade de execução dos órgãos estaduais e municipais.

Essas barreiras revelam que a participação formal em políticas de desenvolvimento não se traduz automaticamente em participação substancial. Indígenas formalmente incluídos no PAA, mas impedidos de acessá-lo por entraves burocráticos, experimentam uma participação fictícia — aquilo que a literatura de direitos humanos denomina "participação de fachada".

3.3. Barreiras à participação efetiva e recomendações

Com base na experiência institucional da DPU no acompanhamento de casos de violação ao direito à alimentação de povos indígenas e comunidades tradicionais, identificam-se as seguintes barreiras estruturais à participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento:

- Ausência de marcos regulatórios adequados para consulta prévia (CLPI) que contemplem especificidades culturais e territoriais distintas;

- Falta de mecanismos de financiamento que permitam a participação autônoma de organizações indígenas e camponesas em fóruns de deliberação pública;

- Barreiras linguísticas, de conectividade e de letramento jurídico-burocrático que limitam o acesso de comunidades a informações e processos participativos;

- Criminalização de defensores de direitos humanos ambientais e alimentares, notadamente em contextos de conflitos agrários;

- Desmantelamento progressivo de conselhos e órgãos de participação social em períodos de retrocesso democrático.

A DPU recomenda ao Relator Especial que o relatório temático sobre "Participação no Desenvolvimento" reconheça:

(i) a necessidade de que mecanismos participativos em segurança alimentar sejam dotados de caráter vinculante e não meramente consultivo;

(ii) a obrigação estatal de financiar a participação de grupos marginalizados; e

(iii) que a extinção ou esvaziamento de instâncias de participação social constitui violação autônoma ao direito ao desenvolvimento, independentemente de outros impactos.

4. EIXO TEMÁTICO B: PAZ PARA O DESENVOLVIMENTO

4.1. Insegurança alimentar como causa e consequência de conflitos

A insegurança alimentar e nutricional não é fenômeno isolado: ela é simultaneamente causa e consequência de conflitos sociais, violência estrutural e instabilidade política. No Brasil, a relação entre concentração fundiária, acesso precário à terra e à alimentação adequada de povos tradicionais, e conflitos agrários está empiricamente documentada. O Atlas da Violência 2024 (IPEA/FBSP) evidencia que os municípios com maior incidência de violência letal coincidem, em expressiva medida, com regiões de maior insegurança alimentar e concentração de conflitos fundiários.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou, em 2024, 1.887 conflitos no campo brasileiro, envolvendo mais de 1,4 milhão de pessoas. Os territórios indígenas e quilombolas figuram como epicentro desses conflitos, frequentemente associados ao avanço do agronegócio e à omissão estatal na garantia de direitos territoriais e alimentares. A paz, nesse contexto, não é apenas ausência de guerra: é condição que demanda justiça distributiva, acesso à terra e à alimentação como direitos inalienáveis.

4.2. Agrotóxicos, intoxicação e direito à alimentação

O Brasil tornou-se o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, registrando mais de 600 agrotóxicos em uso — incluindo substâncias banidas na União Europeia e em outros países. O "Pacote do Veneno" (Lei nº 14.785/2023, aprovada sob o governo anterior) ampliou significativamente a permissividade no registro de agrotóxicos e foi objeto de ADI no Supremo Tribunal Federal.

A contaminação de alimentos e de mananciais hídricos por agrotóxicos afeta

desproporcionalmente as populações mais vulneráveis: indígenas, quilombolas, ribeirinhos e trabalhadores rurais. Segundo o Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), houve mais de 20 mil notificações de intoxicações exógenas por agrotóxicos em 2023, com subnotificação estimada em fator de 50 a 100 vezes. Essa violação sistêmica ao direito à alimentação saudável e à saúde representa ruptura direta com a dimensão de "paz para o desenvolvimento", na medida em que corrói a confiança social nas instituições e aprofunda desigualdades.

4.3. Papel da Defensoria Pública na concretização do direito à alimentação

A DPU tem atuado estrategicamente para a concretização do direito à alimentação nos planos individual, coletivo e estrutural. Em âmbito individual, os/as Defensores/as Públicos/as Federais promovem ações judiciais em favor de comunidades indígenas e quilombolas para garantia de acesso a alimentos e políticas públicas. Em âmbito coletivo, as Defensorias Regionais de Direitos Humanos instauram procedimentos de acompanhamento de políticas públicas, como o PAJ nº 2026/013-00302 da DRDH/MT.

Em âmbito estrutural, a DPU participa de audiências públicas, fóruns interinstitucionais e submete contribuições a órgãos internacionais de direitos humanos — como a presente manifestação —, com o objetivo de influenciar políticas públicas que concretizem a soberania alimentar como direito fundamental de dimensão coletiva e indivisível.

5. RECOMENDAÇÕES AO RELATOR ESPECIAL

Com fundamento na perspectiva de defesa dos direitos humanos e na experiência institucional da DPU, recomenda-se ao Relator Especial sobre o Direito ao Desenvolvimento:

- **Reconhecer explicitamente a soberania alimentar como dimensão nuclear do direito ao desenvolvimento, diferenciando-a da segurança alimentar mercantilizada e conectando-a à autodeterminação dos povos;**
- Afirmar que a consulta livre, prévia e informada (CLPI) é requisito de validade de políticas públicas de desenvolvimento que afetam os sistemas alimentares de povos indígenas e comunidades tradicionais, e não mera formalidade procedimental;
- Recomendar que os Estados implementem marcos jurídicos que criminalizem a extinção ou o esvaziamento de conselhos e órgãos de participação social em segurança alimentar, reconhecendo tais atos como violações ao direito ao desenvolvimento;
- Destacar a necessidade de regulação estrita do uso de agrotóxicos com base no princípio da precaução, como condição para a efetividade do direito à alimentação adequada e

saudável;

•

Instar os Estados a dotar os programas de compra pública da agricultura familiar — como o PAA brasileiro — de marcos regulatórios adaptados às realidades das comunidades tradicionais, eliminando barreiras burocráticas que resultam em participação fictícia;

•

Reconhecer que a paz para o desenvolvimento pressupõe a resolução justa de conflitos fundiários e alimentares, com participação das comunidades afetadas, e que a violência no campo constitui violação sistemática ao direito ao desenvolvimento;

•

Incluir as Defensorias Públicas e organismos de assistência jurídica gratuita como interlocutores privilegiados no monitoramento da implementação do direito ao desenvolvimento, dado seu papel na identificação das violações e na representação das populações mais vulneráveis.

6. CONCLUSÃO

O Brasil acumulou, ao longo das últimas décadas, experiências emblemáticas de construção e desconstrução de políticas de soberania alimentar com participação popular. A restauração do CONSEA, do PAA e de outras políticas estruturantes a partir de 2023 representa retomada promissora, mas ainda frágil, desse percurso.

A DPU, comprometida com a concretização dos direitos fundamentais das pessoas mais vulneráveis, submete a presente manifestação técnica como contribuição ao trabalho do Relator Especial, esperando que os temas "Participação no Desenvolvimento" e "Paz para o Desenvolvimento" se traduzam em orientações normativas robustas que fortaleçam os sistemas nacionais de proteção do direito à alimentação adequada e da soberania alimentar dos povos.

Brasília/DF, março de 2026.

7. REFERÊNCIAS NORMATIVAS E DOCUMENTAIS

•

Constituição Federal do Brasil de 1988, arts. 6º, 134, 231 e 232;

- Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — PIDESC (Decreto nº 591/1992);
- Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais (Decreto nº 5.051/2004);
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas — DNUDPI (2007);
- Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986);
- Observação Geral nº 12 do Comitê DESC/ONU (Direito à alimentação adequada);
- Lei nº 11.346/2006 — LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional);
- Decreto nº 7.272/2010 — Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Lei nº 10.696/2003 e Lei nº 14.628/2023 — Programa de Aquisição de Alimentos (PAA);
- Lei nº 11.947/2009 — Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
-

Emenda Constitucional nº 130/2023 — Soberania alimentar como princípio constitucional;

•

Proc. SEI/DPU nº 08038.002949/2026-76 — CSDH/DPU;

•

PAJ/DRDH-MT nº 2026/013-00302 — Monitoramento do PAA para povos indígenas no MT.



Documento assinado eletronicamente por **Gilmar Menezes da Silva Junior**, **Coordenador(a) do Grupo de Trabalho Garantia e Segurança Alimentar**, em 15/03/2026, às 18:42, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html informando o código verificador **8829721** e o código CRC **174B86DA**.