

## 2 | CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

# Desenvolvimento de leis específicas sobre o direito à alimentação

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

o DIREITO

À  
ALIMENTAÇÃO





## Desenvolvimento de leis específicas sobre o direito à alimentação

O conteúdo deste caderno de trabalho baseia-se no “*Guia para legislar sobre o direito à alimentação*” da FAO, elaborado por Dubravka Bojic Bultrini sob a supervisão técnica de Margret Vidar e com a valiosa contribuição de Lidija Knuth. Contribuições significativas foram fornecidas por Isabella Rae.

A adaptação ao formato “caderno de trabalho” foi realizada por José María Medina Rey e María Teresa de Febrer (PROSALUS, Espanha).

---

O objetivo dos três cadernos dedicados a LEGISLAÇÃO é fornecer informações práticas e orientação aos legisladores nacionais e aos indivíduos ou grupos interessados, visando criar ou reforçar o quadro jurídico e institucional do direito à alimentação, em conformidade com o PIDESC e com outros instrumentos relevantes do direito internacional dos direitos humanos.

As designações empregadas e a apresentação do material neste produto de informação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) sobre a situação jurídica ou estágio de desenvolvimento de qualquer país, território, cidade ou área ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras. A menção de companhias específicas ou produtos de fabricantes, patenteados ou não, não implica que sejam endossados ou recomendados pela FAO em preferência a outros de natureza similar não mencionados.

As opiniões aqui expressadas são dos autores e não representam necessariamente as opiniões ou políticas da FAO.

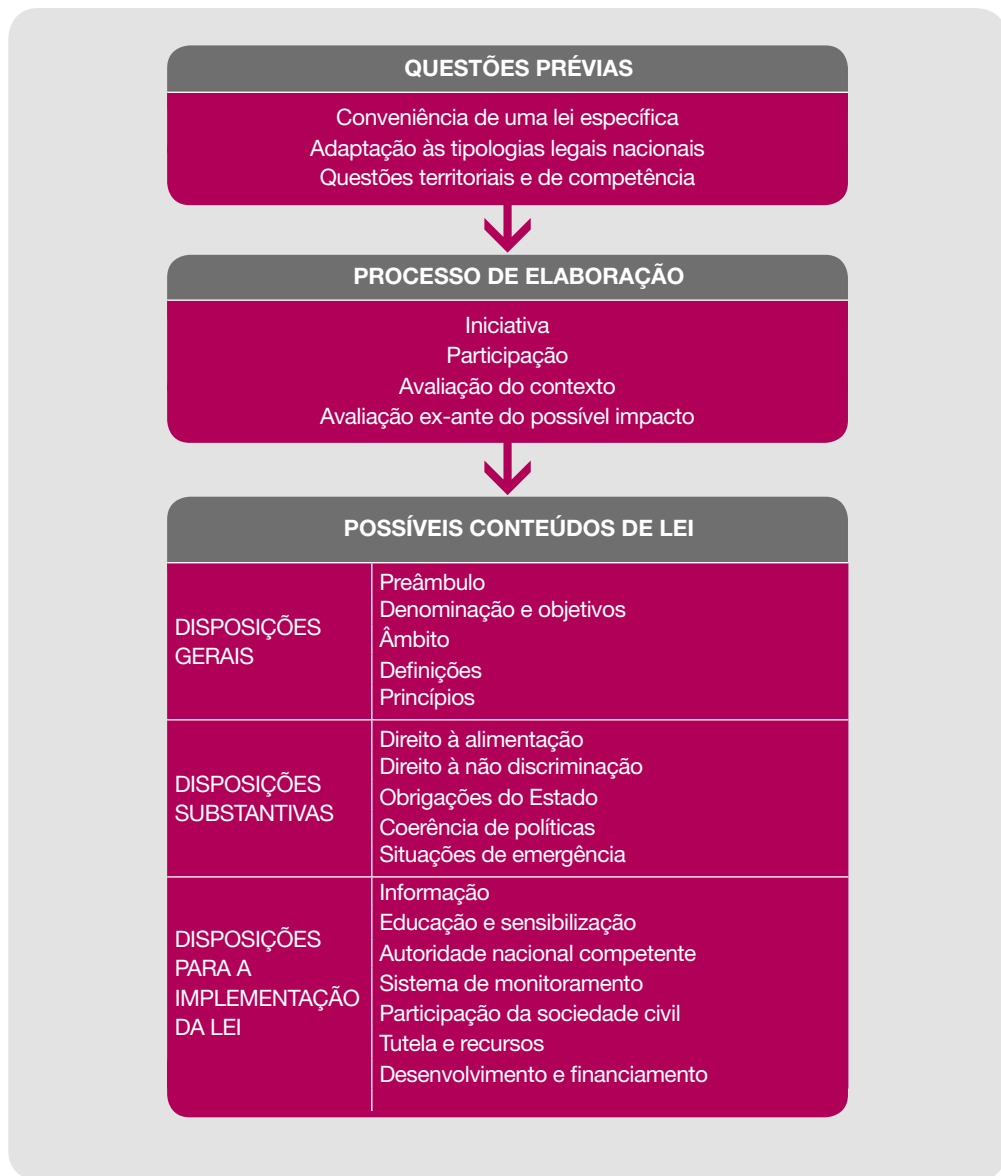
© FAO 2014

A FAO incentiva o uso, reprodução e divulgação do material contido neste produto de informação. Salvo indicação em contrário, o material pode ser copiado, baixado e impresso para estudo, pesquisa e ensino, ou para uso em produtos e serviços não comerciais, desde que se indique a FAO como fonte e detentora dos direitos autorais e não implique o endosso pela FAO das opiniões, produtos ou serviços dos usuários.

Todos os pedidos de tradução e direitos de adaptação, bem como revenda e outros direitos de uso comercial, devem ser feitos através de [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) ou endereçados a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site [www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications) e podem ser adquiridos através de [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org).

## RESUMO DO CONTEÚDO



O glossário da FAO sobre o direito à alimentação está disponível em:  
<http://www.fao.org/righttofood/knowledge-centre/glossary>

### **1.1. CONVENIÊNCIA DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

Independentemente de o direito à alimentação ser reconhecido pela Constituição, a existência de uma lei específica permite articular este direito de forma mais precisa, orientar as políticas públicas e fornecer os meios para promover o seu cumprimento a nível administrativo, judicial e quase-judicial.

Uma lei específica pode:

- determinar de forma clara o âmbito e conteúdo do direito à alimentação;
- definir as obrigações do Estado relativamente a este direito;
- criar os mecanismos institucionais necessários;
- fornecer as bases jurídicas para orientar e implementar as políticas e qualquer regulamentação ou medidas que devam ser adotadas pelas autoridades competentes;
- reforçar o papel a ser desempenhado pelo Poder Judicial na aplicação do direito à alimentação;
- capacitar os titulares do direito para exigir que o Governo cumpra as suas obrigações;
- fornecer as bases jurídicas para a adoção de medidas com vista a corrigir as desigualdades sociais existentes no acesso à alimentação;
- criar os mecanismos financeiros para a implementação da lei.

## 1.2. TIPOLOGIAS LEGAIS, ADAPTAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Os ordenamentos jurídicos nacionais são diversos e, na sua especificidade, utilizam tipos legais com diferentes denominações nem sempre homogêneas no seu conteúdo: leis orgânicas, leis gerais, leis de bases, leis-quadro, leis ordinárias, leis setoriais, etc.

Portanto, as orientações e pautas de trabalho que são fornecidos neste caderno devem necessariamente **adaptar-se à especificidade de cada ordenamento jurídico nacional** e aos tipos legais por ele utilizados.

No desenvolvimento deste caderno vamos utilizar o conceito de **lei-quadro**. É possível que em alguns países não se utilize esta denominação, pelo que será necessário procurar o tipo legal que melhor se adequa ao conceito descrito. De qualquer forma, a fim de garantir uma adequada proteção do direito à alimentação, **será fundamental que o tipo legal utilizado possua um peso normativo superior ao das leis ordinárias e setoriais.**

### CONCEITO DE LEI-QUADRO

É aquela que se utiliza para legislar sobre matérias multissetoriais de uma forma consistente, coordenada e integral, fixando os princípios e obrigações gerais, deixando os detalhes para os diplomas de nível inferior e delegando nas autoridades competentes a definição das medidas necessárias dentro do quadro estabelecido pela lei.

## 1.3. QUESTÕES TERRITORIAIS E DE COMPETÊNCIA

A estrutura territorial do Estado (Estados federais, descentralizados, etc.) é outro aspeto que deve ser levado em conta na elaboração de uma lei específica sobre o direito à alimentação.

A regulamentação legal a ser estabelecida deverá procurar o equilíbrio entre dois princípios:

- o respeito das competências das autoridades, de acordo com cada nível territorial;
- o estabelecimento de um sistema ou regulamentação que não dê origem a situações discriminatórias em que existam diferentes níveis de proteção do direito à alimentação nas diferentes áreas territoriais do mesmo país.

Neste sentido, a lei-quadro pode ser muito útil, já que pode estabelecer os princípios gerais e os patamares mínimos que se devem garantir, mas deixa espaço para que cada autoridade territorial, no âmbito das suas competências, defina a sua própria regulação.

## 1.4. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI

Antes de iniciar a análise dos possíveis conteúdos da lei-quadro sobre o direito à alimentação convém fazer algumas clarificações sobre o processo de elaboração.

A **iniciativa para pôr em andamento o processo de elaboração** da lei pode ter diferentes origens, tanto no âmbito governamental e parlamentar como inclusive na sociedade civil. Mas, em qualquer caso, para que o processo seja bem sucedido, deve contar com um apoio generalizado de todos os setores da sociedade envolvidos e das instituições que têm a capacidade de assegurar que a lei será cumprida.

Uma maneira de conseguir este amplo apoio social pode advir da promoção de uma ampla **participação** de todos os setores interessados, seja da esfera governamental como da sociedade civil:

- no caso dos órgãos governamentais que serão afetados de alguma maneira pela nova lei, a realização de consultas prévias pode permitir a identificação de possíveis problemas durante as etapas preliminares da formulação do projeto de lei, ajudando a orientá-lo corretamente; e
- no caso da sociedade civil, é importante fazer o esforço de contactar todas as potenciais partes interessadas, identificando as entidades e indivíduos que devem ser consultados. É fundamental que as instituições consultadas recebam previamente todas as informações relevantes e necessárias para que a sua participação no processo possa ser plena e efetiva, devendo dispor de tempo suficiente para a sua análise e para a preparação dos seus comentários, observações e propostas. Para tal, há que ter em mente as especificidades de alguns dos grupos envolvidos e adotar estratégias que facilitem a sua plena participação, por exemplo, utilizando a sua língua materna no caso de comunidades indígenas.

O processo deveria iniciar por uma **avaliação do contexto do direito à alimentação** no país e do estado em que se encontra o seu exercício, prestando atenção, pelo menos, a quatro aspetos básicos:<sup>1</sup>

- identificar e descrever os grupos vulneráveis ou em situação de insegurança alimentar;
- analisar os principais motivos por que cada um desses grupos está em situação de insegurança alimentar;

---

<sup>1</sup> Relativamente a esta etapa, pode consultar o Caderno 7 sobre avaliação do direito à alimentação.



- analisar o ambiente jurídico e institucional em que se deve realizar o direito à alimentação, identificando também as obrigações internacionais do país; e
- analisar os programas e políticas que podem estar a afetar o direito à alimentação e identificar as suas eventuais necessidades de reformulação.

Trata-se, portanto, de ter uma visão de conjunto do contexto jurídico, político e social em que se vai integrar a nova lei.

Outra análise que seria conveniente efetuar no processo de elaboração da lei é a **avaliação ex-ante das possíveis consequências da futura lei**, dos seus possíveis efeitos sociais, administrativos, orçamentais, económicos, etc., de modo a ponderar as possibilidades de aplicação eficaz da futura lei. Um aspeto importante a ser avaliado são os possíveis custos e benefícios que acarretará a aplicação da lei.



## **2** POSSÍVEIS CONTEÚDOS DA LEI-QUADRO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

### **2.1. DISPOSIÇÕES GERAIS**

As disposições gerais da lei têm a função de estabelecer os fundamentos que servirão para compreender corretamente a vontade do legislador e interpretar adequadamente os conteúdos substantivos desenvolvidos no corpo da lei.

#### **2.1.1. Preâmbulo**

O preâmbulo da lei-quadro deve descrever de forma geral as razões pelas quais a autoridade competente decidiu formular a lei. Pode também enquadrar a lei nos instrumentos internacionais em matéria de direito à alimentação e descrever o contexto no qual se vai levar a cabo a sua aplicação.

#### **2.1.2. Denominação e objetivos**

A prática legislativa nos últimos anos em vários países tem demonstrado que, em muitos casos, a denominação das leis que regem o direito à alimentação não se refere diretamente a este, mas sim à segurança alimentar e nutricional ou à soberania alimentar. O que importa não é a denominação ou o nome da lei, mas sim o propósito ou objetivo perseguido por ela. Neste sentido, é relevante que nas disposições gerais da lei seja explicitado que o principal objetivo do texto legal é promover a plena realização do direito humano à alimentação.

Além deste objetivo geral, a lei pode formular alguns objetivos específicos que estabeleçam metas para as políticas públicas sobre o direito à alimentação que se irão desenvolver ao abrigo da lei.

### 2.1.3. Âmbito de aplicação da lei

As disposições gerais devem indicar qual é o âmbito subjetivo e objetivo da lei, isto é, a quem e a que se aplica. Por se tratar da regulamentação de um direito humano, o âmbito subjetivo deve fazer a distinção entre titulares de direitos e titulares de obrigações:

- são **titulares do direito** humano à alimentação adequada todas as pessoas físicas. Uma vez que os direitos humanos são universais, entende-se que a lei deve apoiar a realização progressiva do direito à alimentação de qualquer pessoa que se encontre no território do país, sem que se estabeleça qualquer tipo de discriminação. Assim, estão incluídas as pessoas que procuram asilo, refugiados, imigrantes, etc. Dadas as controvérsias que podem surgir em torno a este aspeto, é conveniente que as disposições gerais da lei determinem de forma explícita quem são considerados os titulares do direito à alimentação para efeitos de aplicação da lei; e
- a **titularidade das obrigações** relativas aos direitos humanos pertence ao Estado. A lei-quadro pode especificar as responsabilidades das diferentes autoridades do Estado e dos diversos níveis territoriais. Ainda que os agentes privados não sejam titulares de obrigações, o Estado deve adotar as medidas necessárias para assegurar que as atividades das empresas e agentes privados não violem o direito à alimentação. A lei-quadro deve, pelo menos, estabelecer a obrigação do Estado proteger e regular adequadamente as atividades de terceiros.

### 2.1.4. Definições

A lei-quadro poderá utilizar termos e conceitos relacionados com o direito à alimentação e/ou segurança alimentar cujo significado pode não ser de compreensão geral e inequívoca, como por exemplo, alimentação, segurança alimentar, segurança nutricional, fome, desnutrição, subnutrição, malnutrição, insegurança alimentar, vulnerabilidade alimentar, etc. Introduzir uma secção de definições nas disposições gerais permite uma adequada e uniforme compreensão e interpretação da lei. Caso estes termos se encontrem definidos noutras normas do ordenamento jurídico nacional, pode fazer-se referência para estas.

### 2.1.5. Princípios

A lei-quadro deveria incluir nas disposições gerais uma secção dedicada aos princípios fundamentais que irão orientar as ações de todas as instâncias governamentais.

Em matéria de direito à alimentação a FAO destacou a importância de um conjunto de princípios (PANTHER, acrónimo em inglês) que deve ser levado em conta.

<b>PRINCÍPIOS “PANTHER” DE DIREITOS HUMANOS</b> (PANTHER corresponde ao acrónimo em inglês dos princípios aqui apresentados)	
<b>Participação</b>	As pessoas e os grupos podem participar de forma ativa, livre, efetiva e significativa nas decisões que se repercutem nas suas vidas, particularmente na capacidade de se alimentarem pelos seus próprios meios.
<b>Prestação de Contas</b>	As autoridades são responsáveis perante os seus superiores e perante as pessoas a quem devem ajudar, podendo estas impugnar seja o processo como o conteúdo das decisões que afetam as suas condições de vida.
<b>Não Discriminação</b>	Não podem existir limitações ao direito à alimentação por razões de raça, sexo, religião, etc. Isto implica identificar os grupos em situação de insegurança alimentar, particularmente os grupos mais vulneráveis, para centralizar e dirigir as ações aos referidos grupos de forma prioritária. A abordagem de género é fundamental e requer ações específicas para assegurar a igualdade e a equidade no gozo dos direitos.
<b>Transparência</b>	O Governo deve assegurar que as informações sobre as atividades realizadas e sobre as políticas, leis e orçamentos elaborados no quadro do direito à alimentação são publicadas numa linguagem acessível à população e divulgadas através dos meios adequados.
<b>Dignidade Humana</b>	As autoridades devem assegurar que as medidas que afetam as condições de vida das pessoas e a sua capacidade de exercer o direito à alimentação são tomadas de modo tal que se respeite as pessoas e a sua dignidade.
<b>Delegação de Poder</b>	As autoridades devem proporcionar às pessoas os espaços e meios para escolher, influenciar e controlar as decisões que afetam as suas condições de vida.
<b>Estado de Direito</b>	O Governo exerce a sua autoridade de forma legítima e em rigorosa conformidade com as leis aprovadas e publicadas, respeitando os procedimentos estabelecidos para a sua aplicação.

- Imagine que é membro de uma comissão legislativa responsável pela preparação de um projeto de lei sobre o direito à alimentação. Tendo em mente os aspetos fundamentais do ordenamento jurídico do seu país, prepare um esboço das disposições gerais da lei (preâmbulo, denominação e objetivos, âmbito, definições e princípios).
- Compare o texto que redigiu na sua proposta com outras pessoas ou instituições interessadas no tema (parlamentares, sociedade civil, funcionários, etc.).

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 2.2. DISPOSIÇÕES SUBSTANTIVAS

São muitas as questões substantivas relacionadas com o direito à alimentação que podem ser reguladas por uma lei-quadro. Destacamos neste caderno alguns dos conteúdos mais importantes que devem ser considerados.

### 2.2.1. Disposições que estabelecem o direito à alimentação

O direito à alimentação é um direito complexo. Na prática, a extensão e o conteúdo dos direitos exercidos varia em função das circunstâncias específicas do indivíduo e do nível de desenvolvimento económico do país. No entanto, em nenhum caso, deverão ser inferiores ao direito a uma quantidade mínima de alimentos que seja conforme com a dignidade humana e com o direito fundamental de estar ao abrigo da fome.

Ao estabelecer o direito a uma alimentação adequada, a lei-quadro deve estruturar-se à volta de dois planos distintos de realização:

- por um lado, o **direito fundamental de estar ao abrigo da fome**, que deve impor obrigações imediatas ao Estado, já que este direito não deve ser limitado pelo princípio de realização progressiva. A lei-quadro deverá indicar claramente o conteúdo do direito de estar ao abrigo da fome. Neste sentido, será conveniente que estabeleça os critérios adequados para determinar as normas e procedimentos com vista à definição da quantidade mínima de alimentos que é necessária em cada caso para que cada pessoa, de acordo com as circunstâncias, esteja ao abrigo da fome; e
- por outro lado, o **direito de todas as pessoas a uma alimentação adequada**, que deve ser descrito de forma pormenorizada na lei-quadro, com explicação dos seus componentes. Este direito está sujeito ao princípio da realização progressiva, mas também ao princípio da não regressão.<sup>2</sup> Além disso, a lei pode regular de forma diferenciada o direito de alguns grupos específicos (crianças, mulheres grávidas e lactantes, idosos, portadores de deficiência, determinados doentes crónicos, etc.).

### 2.2.2. Disposições relativas ao direito de não discriminação

Embora o princípio da não discriminação tenha sido incorporado, juntamente com os outros princípios jurídicos fundamentais nas disposições gerais que orientam a aplicação da lei, é conveniente que as disposições substantivas no texto principal da lei-quadro contemplem a proibição de discriminação direta e indireta:

---

<sup>2</sup> Está disponível uma explicação destes dois princípios na secção 1.4.1. do Caderno 1.

- existe **discriminação direta** quando, em situações comparáveis, uma pessoa é, foi ou seria tratada de forma menos favorável do que outra com base em qualquer motivo (sexo, raça, religião, idade, etc.); e
- existe **discriminação indireta** quando uma disposição, critério ou prática – mesmo que aparentemente imparcial - coloca uma pessoa numa situação de desvantagem em relação aos demais por qualquer razão (por professar uma determinada religião, por ser portador de uma deficiência, pela idade ou por qualquer outra condição particular).

A lei-quadro também deveria estipular a obrigação das autoridades do Estado implementarem as medidas necessárias para garantir que os agentes privados não adotem práticas discriminatórias nas suas atividades em determinadas áreas.

Um dos principais motivos de discriminação é o género. Em muitas sociedades a **discriminação por motivos de género** coloca as mulheres numa situação sócio-económica e educativa inferior ao resto da população e com pouca autoridade nas decisões familiares. Uma das consequências desta discriminação é a distribuição discriminatória dos alimentos entre os membros da família, o que geralmente se traduz em casos de desnutrição de mulheres e meninas. Seria conveniente que a lei-quadro tornasse explícita a obrigação das autoridades públicas prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres relativamente à garantia do direito à alimentação.

### **2.2.3. Disposições sobre as obrigações das autoridades governamentais**

Os Estados Partes do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias, usando o máximo de recursos disponíveis, para conseguir que progressivamente todas as pessoas se possam alimentar com dignidade. O Estado tem a obrigação de respeitar, proteger e realizar este direito. A lei-quadro deve contemplar e definir estas obrigações, seja de uma forma geral, afirmando que o Estado tem estas três obrigações, seja através da definição detalhada das implicações de cada uma delas para as autoridades públicas responsáveis pela aplicação do direito à alimentação.

A **obrigação de respeitar** exige que os Estados não adotem medidas que tenham por resultado impedir, limitar ou privar as pessoas da possibilidade de se alimentarem pelos seus próprios meios. Isto implica que, no momento de adotar qualquer medida, decisão, norma, etc., as autoridades competentes devem considerar não só os requisitos necessários para atingir o objetivo prosseguido por essa medida, mas também têm que avaliar se a medida em causa afetará o direito à alimentação de alguma pessoa ou grupo. Neste tipo de situações as autoridades deverão levar em conta o interesse público, a probabilidade de causar dano e a intensidade do mesmo, devendo, em qualquer caso, respeitar o princípio da proporcionalidade.



## PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

A autoridade deve ter a certeza de que a medida que pode limitar o direito de uma pessoa ou grupo é necessária para o bem comum da comunidade ou da sociedade no seu conjunto, e que a sua incidência é proporcional com tal interesse.

A *obrigação de proteger* exige que os Estados adotem medidas específicas, legislativas ou de outro tipo, que regulem as atividades de terceiros, a fim de garantir que estas não tenham um impacto negativo no exercício do direito à alimentação de algum setor da população. Portanto, o Estado deve desempenhar um papel de protetor do direito à alimentação de cada pessoa contra a ação de outros indivíduos ou entidades privadas, o que se concretiza em três níveis de atuação:

- regular os setores de atividade que podem ter um impacto negativo no direito à alimentação (por exemplo, mineração, exploração florestal ou de outros recursos biológicos, construção, gestão de resíduos, comercialização de alimentos, etc.) estabelecendo as disposições administrativas e legislativas necessárias para o efeito;
- desenvolver uma vigilância e controle permanentes para verificar se os agentes privados estão a respeitar e a cumprir a regulação estabelecida; e
- em caso de incumprimento, iniciar os procedimentos que permitam aplicar as correspondentes sanções de acordo com a legislação e restaurar a situação dos titulares cujo direito foi violado.

A *obrigação de realizar* implica que os Estados devem adotar medidas positivas para realizar este direito. Dentro da abrangente obrigação de realizar podemos distinguir:

- obrigação de promover o conhecimento pleno dos direitos humanos – em particular, do direito à alimentação – por parte dos agentes e funcionários do Estado e por parte do setor privado. A lei-quadro pode estipular que as autoridades públicas devem desenvolver programas adequados de formação e informação;
- obrigação de promover o exercício do direito à alimentação, implementando políticas e programas para melhorar a capacidade das pessoas para se alimentarem a si próprias, reforçando o acesso das pessoas aos recursos e sua utilização. A lei-quadro pode definir alguns tipos de ações a serem empreendidas pelas autoridades públicas para este fim (por exemplo, aumentar a produção de alimentos de forma sustentável, reforçar a produção de alimentos saudáveis, organizar programas de capacitação e formação nutricional, estabelecer sistemas de compra locais para os programas de assistência alimentar, etc.); e

- tornar efetivo o exercício do direito à alimentação, fornecendo alimentos diretamente às pessoas ou grupos que, por razões fora do seu controle, não podem alimentar-se pelos seus próprios meios, garantindo, no mínimo, que ninguém padece de fome no país. Ao regular esta obrigação, a lei-quadro deve, pelo menos, desenvolver a obrigação de fornecer uma quantidade mínima de alimentos, bem como as normas que visam dar prioridade às pessoas e grupos em situação de maior vulnerabilidade (população fisiologicamente vulnerável e população desfavorecida por razões geográficas ou económicas).

#### **2.2.4. Disposições sobre coerência de políticas**

Para evitar interferências no exercício do direito à alimentação é conveniente examinar antecipadamente os potenciais impactos que podem resultar das diferentes ações das autoridades governamentais (leis, políticas, programas ou projetos) sobre a disponibilidade, acessibilidade ou adequação dos alimentos.

Para tal, a lei-quadro pode prever a realização de avaliações prévias de impacto, especialmente das atividades ou setores de atividade que podem ter possíveis consequências para a disponibilidade ou acessibilidade a alimentação adequada, de forma a assegurar a sua coerência e compatibilidade com o respeito, proteção e realização do direito à alimentação.<sup>3</sup>

#### **2.2.5. Disposições sobre situações de emergência**

A lei-quadro deve incluir disposições relativas aos sistemas de alerta rápido (preparação para emergências, procedimentos e medidas de alerta e preparação) e resposta a emergências (organização e gestão da ajuda alimentar de emergência).

O Estado deve estar preparado para responder adequadamente face a situações de emergência, pelo que deveria desenvolver a capacidade de garantir adequadas vigilância, avaliação de riscos, alerta rápido e preparação perante eventuais situações de crise, devendo existir uma autoridade responsável para coordenar essa resposta.

---

<sup>3</sup> A este propósito, pode consultar o Caderno 3 dedicado à avaliação da compatibilidade das normas setoriais.

## OBRIGAÇÃO DE PROVER UMA QUANTIDADE MÍNIMA DE ALIMENTOS

A lei-quadro deve estabelecer os critérios e procedimentos para definir a quantidade mínima de alimentos que o Estado é obrigado a prover para a plena realização do direito de todas as pessoas estarem ao abrigo da fome.

<b>Responsabilidade</b>	<p>A lei-quadro deve designar a autoridade pública competente, estabelecendo a sua responsabilidade legal, ainda que não tenha que desenvolver os detalhes do seu conteúdo, o que poderá ser feito por diplomas de nível inferior. Neste sentido, também é conveniente que a lei estabeleça a obrigação de tal autoridade apresentar ao Poder Legislativo, num determinado momento, uma proposta de regulamentação sobre a quantidade mínima de alimentos que leve em conta, entre outras coisas, a estrutura territorial Estado e as possibilidades de descentralização.</p>
<b>Âmbito</b>	<p>A “quantidade mínima de alimentos” deve cobrir as necessidades alimentares mínimas que permitam ao indivíduo viver com dignidade ao abrigo da fome. As necessidades alimentares são aquelas exigidas para que uma pessoa mantenha as suas funções orgânicas e cognitivas de forma normal, e para que a pessoa se possa desenvolver adequadamente na infância.</p> <p>A lei-quadro deveria, pelo menos, estabelecer:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- os critérios e procedimentos para a definição do conteúdo (calorias, proteínas, micronutrientes) dessa quantidade mínima de alimentos em cada caso;</li><li>- os critérios e procedimentos para identificar e informar os potenciais beneficiários;</li><li>- a possibilidade de fornecimento em espécie, através de instrumentos convertíveis em alimentos ou através de transferências monetárias; e</li><li>- o período durante o qual se deve prover essa quantidade mínima de alimentos.</li></ul>
<b>Procedimento</b>	<p>A decisão de conceder ou não o subsídio correspondente à quantidade mínima de alimentos não deve ser deixada ao arbítrio da autoridade. A lei-quadro deve estabelecer critérios de elegibilidade que sejam objetivos, transparentes, justos e não discriminatórios, bem como um procedimento de candidatura que seja justo, simples, de fácil acesso e livre. Este procedimento e estes critérios devem estabelecer quem pode solicitar ajuda e quem deve recebê-la, prestando especial atenção aos problemas de distribuição intra-familiar dos alimentos.</p>
<b>Garantias</b>	<p>Para garantir o cumprimento desta obrigação relativa à quantidade mínima de alimentos para se estar ao abrigo da fome, a lei-quadro deveria, entre outras coisas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- criar mecanismos adequados de monitoramento e avaliação, bem como a obrigação da autoridade competente apresentar relatórios periódicos;</li><li>- estabelecer a inclusão de uma rubrica orçamental adequada nos orçamentos públicos; e</li><li>- criar um procedimento de reclamação para os casos em que possa ocorrer uma violação do direito de estar ao abrigo da da fome.</li></ul>

- Existem no seu país grupos da população que não têm garantido o direito de estar ao abrigo da fome? O que causa esta situação?
- Existe algum caso de discriminação de um qualquer grupo da população no acesso à alimentação?
- Que autoridade acha que deveria ter a competência e a responsabilidade de assegurar uma quantidade mínima de alimentos à população em situação de insegurança alimentar?
- Que conteúdo deveria ter essa “quantidade mínima de alimentos” ou com que critérios deveria ser determinada? Qual deve ser a autoridade pública competente para definir esse conteúdo e qual o procedimento que deve ser seguido para o efeito? Na sua opinião, como se deveria regular quem pode pedir e receber apoios e subsídios para ter acesso à quantidade mínima de alimentos?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## **2.3. DISPOSIÇÕES QUE FACILITAM A APLICAÇÃO DA LEI**

### **2.3.1. Disposições sobre informação**

A informação é de vital importância porque permite às pessoas:

- exercer os seus direitos;
- tomar decisões fundamentadas sobre os alimentos que compram e consomem;
- evitar riscos para a saúde provocados por dietas desequilibradas ou inadequadas, ou por consumo de alimentos contaminados;
- preparar refeições nutritivas e equilibradas para todas as idades, especialmente para as crianças; e
- conhecer os mecanismos para exigir proteção e reparação em caso de infração ou violação do seu direito à alimentação.

A lei-quadro deve fornecer pormenores relativamente ao papel desempenhado pelas autoridades públicas a fim de tornar efetivo o direito à informação no contexto específico do direito à alimentação, usando as formas e os métodos mais adequados de divulgação, especialmente em áreas remotas e entre a população com maiores taxas de analfabetismo.

### **2.3.2. Disposições sobre educação e sensibilização**

A educação é uma das condições necessárias para que as pessoas possam entender a informação e exercer melhor os seus direitos. A educação e a sensibilização desempenham um papel crucial na plena realização do direito à alimentação. A educação nutricional é particularmente importante pois pode afetar e melhorar os comportamentos e hábitos alimentares das pessoas, com repercussões positivas no exercício do direito à alimentação.

A lei-quadro pode estabelecer a obrigação das autoridades públicas responsáveis desenvolverem programas de educação e sensibilização.

### **2.3.3. Disposições sobre a autoridade nacional para o direito à alimentação**

Como temos visto ao longo deste caderno, o carácter multissetorial do direito à alimentação requer uma colaboração interdisciplinar entre diversos setores, instituições e agentes, sejam públicos ou privados. Uma adequada coordenação desta pluralidade de partes interessadas exige uma autoridade para a exercer que possua capacidade técnica e orçamental, além das atribuições correspondentes para poder articular e organizar as políticas necessárias.

A lei-quadro pode estabelecer o estatuto, as competências, funções, estrutura e composição da autoridade nacional responsável. Existem **várias opções e modelos** para constituir esta autoridade:

- desde a sua integração na estrutura de um determinado ministério, até à sua constituição de forma independente e autónoma com vinculação ao mais alto nível do Governo;
- constituída de forma unitária e integrada ou diferenciando um órgão de coordenação e tomada de decisões e outro de carácter técnico e executivo; e
- de participação exclusiva por parte de instituições públicas ou com integração de representantes da sociedade civil, seja como membros de pleno direito, com voz e voto, seja como observadores.

Cada modelo tem as suas vantagens e inconvenientes.<sup>4</sup>

Da mesma forma, as atribuições e funções que lhe podem ser confiadas podem ser muito variadas, desde questões de consultoria e coordenação até funções de mediação, informação ou formulação de recomendações e propostas para leis e políticas.

### 2.3.4. Disposições sobre o sistema de monitoramento

O monitoramento permite verificar o desempenho do Estado, tanto na sua vontade e esforço para aplicar a lei-quadro como o grau de realização do direito à alimentação que efetivamente tenha sido alcançado pela população, e ainda os impactos que tiveram as medidas tomadas com esse propósito.

#### MONITORAMENTO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Processo de recolha periódica, análise, interpretação e divulgação de informações pertinentes, a fim de avaliar o progresso da realização do direito à alimentação adequada de todos os membros da sociedade, verificando que se respeitam os princípios e abordagens fundamentais de direitos humanos.

Fonte: *Methods to monitor the human right to adequate food*. Volumen I. FAO, 2009. Pág. 6.

4 Uma análise mais detalhada pode ser consultada no ponto 3.11 do “*Guia para legislar sobre o direito à alimentação*”, que integra a Caixa de Ferramentas Metodológicas para o Direito à Alimentação, elaborada pela Equipe do Direito à Alimentação da FAO.

A lei-quadro pode contribuir para a criação de um sistema integrado de monitoramento, que estabeleça a responsabilidade da autoridade competente para recolher os dados relacionados com a segurança alimentar e nutricional, com uma certa qualidade, e identificar mecanismos de alerta rápido.

A lei-quadro deve designar a instituição responsável pelo monitoramento do direito à alimentação tendo em consideração as instituições existentes, as suas atribuições e as suas capacidades. Neste sentido, é importante considerar a conveniência de separação entre vigilante e vigilado, bem como a necessidade de que a instituição de monitoramento disponha dos recursos humanos e financeiros necessários e de capacidade e credibilidade suficientes.

Neste sentido, é importante destacar o papel que pode ser desempenhado pelas instituições nacionais de direitos humanos (Comissão Nacional de Direitos Humanos, Procuradoria de Direitos Humanos, Procuradoria Geral, etc.), cujos mandatos podem incluir o monitoramento do direito à alimentação.

#### **DIRETRIZES VOLUNTARIAS PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

##### **DIRETRIZ 18. INSTITUIÇÕES NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS**

18.1 Os Estados que tenham adotado, como política nacional ou nas suas leis, um enfoque baseado nos direitos e que tenham instituições nacionais de direitos humanos ou defensores do povo (ombudsman), talvez desejem incluir em seus mandatos a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Incentiva-se os Estados que não têm instituições nacionais de direitos humanos ou defensores do povo a estabelecê-los. As instituições de direitos humanos deveriam ser independentes e autônomas do Governo, conforme os Princípios de Paris. Os Estados deveriam incentivar as organizações da sociedade civil e as pessoas a contribuírem com as atividades de monitoramento promovidas pelas instituições nacionais de direitos humanos relacionadas com a realização progressiva do direito à alimentação adequada.

### **2.3.5. Disposições sobre representação e participação da sociedade civil**

Os principais grupos da sociedade civil e, em particular, os representantes dos grupos mais afetados pela insegurança alimentar, devem dispor da possibilidade de transmitir as suas preocupações ao Governo e fazer comentários sobre as políticas e programas que os afetarão.

A participação da sociedade civil pode ajudar a:

- aumentar a transparência, eficiência e eficácia;
- dar maior credibilidade e legitimidade às decisões governamentais;
- garantir que as políticas são baseadas em necessidades reais;
- garantir que os pedidos da população são incluídos na agenda política; e
- incentivar os agentes da sociedade civil a assumirem um sentido de responsabilidade.

Para tal, terá de ser integrado no processo de formulação de políticas a diversidade de interesses, de forma a que nem o processo nem os resultados sejam desproporcionalmente influenciados por um único setor ou por um grupo reduzido de setores.

Se estes procedimentos não estiverem previstos noutra legislação, a lei-quadro deve estabelecer claramente:

- os mecanismos e procedimentos de consulta;
- as áreas em que se deve realizar este tipo de consultas;
- a obrigação das autoridades públicas realizar a consulta; e
- o processo e os critérios de seleção dos representantes da sociedade civil.

Existem diferentes modalidades para estabelecer os mecanismos institucionais de consulta, desde a participação de representantes da sociedade civil na autoridade nacional, até à criação de um grupo consultivo para o aconselhamento de tal autoridade, ou mesmo a combinação de ambas as possibilidades.

### **2.3.6. Disposições em matéria de recursos e tutela em caso de violação**

A lei-quadro deve estabelecer disposições claras sobre os mecanismos de interposição de recurso no caso de uma suposta violação do direito à alimentação. Os recursos podem ser administrativos, judiciais e quase-judiciais.

As decisões, ações ou omissões de um órgão da administração podem ser impugnadas perante uma autoridade administrativa superior. Normalmente este tipo de **recursos administrativos** são, na maioria dos sistemas jurídicos nacionais, um passo prévio à interposição de um processo ou recurso judicial. A lei-quadro deve refletir a necessidade de se estabelecerem os procedimentos administrativos apropriados para esses recursos, bem como as reparações correspondentes.



Os titulares do direito à alimentação devem ter a possibilidade de recorrer aos tribunais se entenderem que o seu direito à alimentação foi violado. A lei-quadro deve estabelecer **um recurso judicial** no âmbito do direito à alimentação, tanto para o caso de infração das suas disposições, como para impugnar limitações ao direito à alimentação impostas por outras leis. O tribunal competente poderá estabelecer no seu veredicto as reparações que julgar oportunas (restituição de direitos, fim da violação, garantias de não repetição, reabilitação, indemnização) e também pode determinar medidas provisórias de proteção até que se emita uma decisão final.

Outra via de tutela do direito à alimentação podem ser os **recursos quase-judiciais** que em alguns ordenamentos jurídicos são da competência de instituições de direitos humanos. Normalmente consistem em procedimentos de recurso mais simples e menos dispendiosos do que os judiciais e, portanto, mais acessíveis às pessoas pobres. Além disso, as instituições de direitos humanos podem mover uma ação por conta própria e recomendar reparações inovadoras e de grande alcance para enfrentar não apenas as circunstâncias particulares de cada uma das vítimas, mas também as causas e consequências sistemáticas mais profundas e gerais. Seria muito útil que a lei-quadro estipulasse que a instituição nacional de direitos humanos abarca entre as suas funções a mediação, a prestação de assistência jurídica, e o registo e investigação de casos de violação do direito à alimentação.

### **2.3.7. Disposições sobre o desenvolvimento da própria lei e o seu financiamento**

A implementação da lei-quadro vai exigir uma série de desenvolvimentos e mecanismos jurídicos adicionais. A lei-quadro deve estabelecer que o Governo tem que desenvolver esses mecanismos complementares dentro de um prazo razoável, bem como rever a legislação atual e futura para garantir a sua compatibilidade com o direito à alimentação.

Além disso, o cumprimento progressivo das obrigações do Estado vai exigir recursos financeiros adequados. A lei-quadro poderá estipular os mecanismos financeiros necessários para a implementação deste direito, por exemplo, estipulando uma rubrica dedicada no orçamento geral do Estado.

- Que modelo de autoridade nacional responsável pela coordenação da realização do direito à alimentação acha que seria mais adequado no seu país? Por quê?
- Existe no seu país algum sistema de monitoramento da vulnerabilidade e insegurança alimentar? Como funciona? Que deficiências tem? Como se poderia melhorar?
- Que mecanismos de representação e participação da sociedade civil acha que seriam mais adequados no contexto do seu país?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Esta coleção de CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO foi realizada a partir do conteúdo das publicações que fazem parte da Caixa de Ferramentas Metodológicas sobre o Direito à Alimentação, elaborada pela Equipe do Direito à Alimentação da FAO.

Os CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO foram elaborados no âmbito do projeto “Respostas coerentes de segurança alimentar: incorporar o Direito à Alimentação nas iniciativas de segurança alimentar globais e regionais”, co-financiado pela Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).



Para mais informações sobre a Caixa de Ferramentas Metodológicas sobre o Direito à Alimentação visite o sítio web: [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood) ou entre em contato conosco: [righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org)

## CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

1. O direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos e nas Constituições
2. Desenvolvimento de leis específicas sobre o direito à alimentação
3. Revisão da compatibilidade de leis setoriais com o direito à alimentação
4. Aspetos gerais do monitoramento do direito à alimentação
5. Procedimento para o monitoramento do direito à alimentação
6. Informação para o monitoramento do direito à alimentação
7. Avaliação do direito à alimentação
8. Advocacia para o direito à alimentação a partir da análise de orçamentos públicos
9. Quem é quem no direito à alimentação
10. Formação sobre o direito à alimentação

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) agradece ao Governo de Espanha pelo apoio financeiro que tornou possível a publicação deste caderno.

