

Revisão da compatibilidade de leis setoriais com 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 Maria Medina Rey e Maria 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.

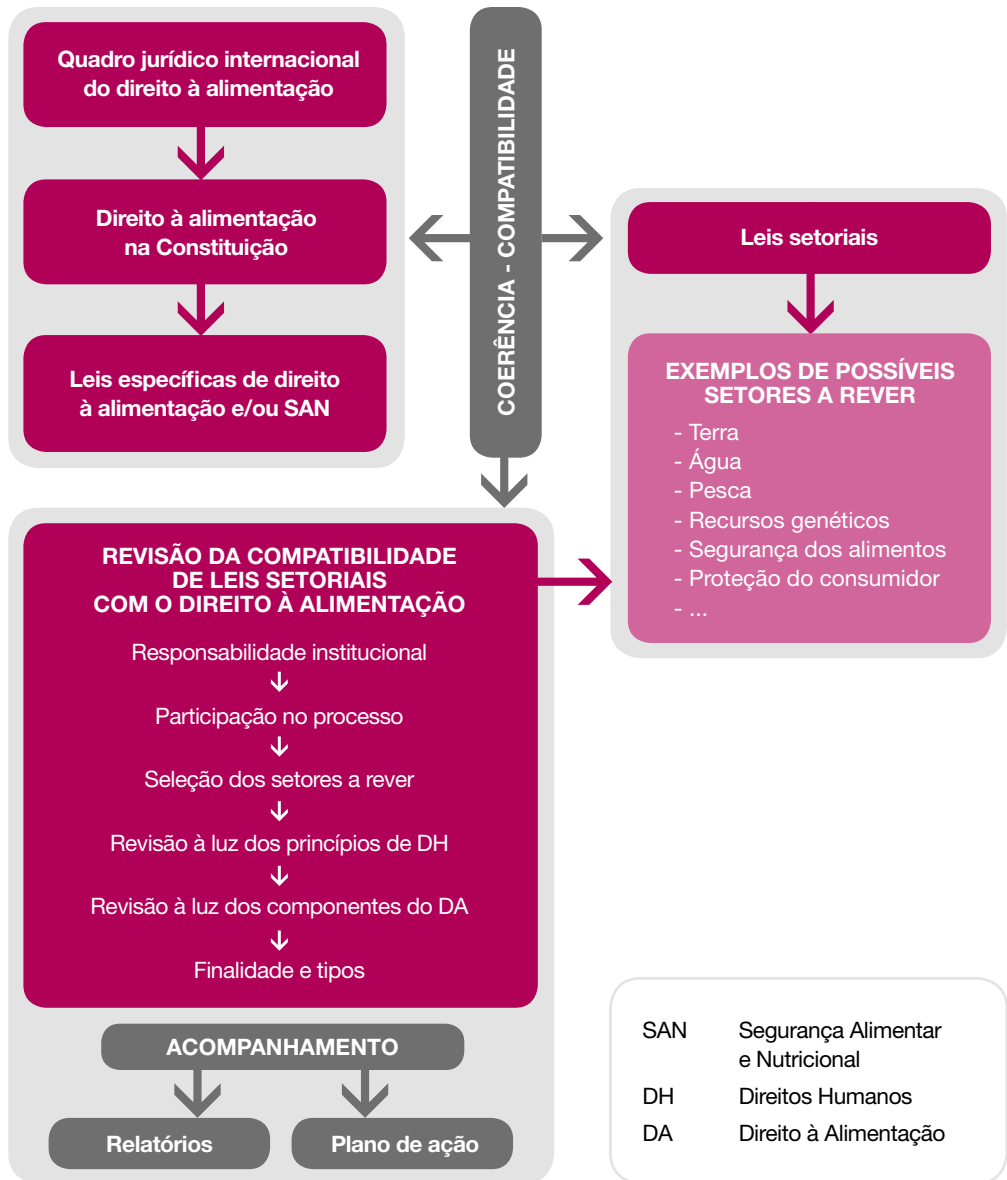
© FAO 2014

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 ou endereçados a copyright@fao.org.

Os produtos de informação da FAO estão disponíveis no site www.fao.org/publications e podem ser adquiridos através de 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. FINALIDADE DA REVISÃO

Os Estados podem assumir obrigações relativamente ao direito à alimentação de várias maneiras (ratificando o PIDESC, reconhecendo-o de forma explícita na sua Constituição, regulando-o através de uma lei-quadro).¹ Além disso, o direito à alimentação tem uma natureza multissetorial: afeta e é afetado por muitos setores. Portanto, é necessário proceder a uma revisão da compatibilidade da legislação setorial que pode afetar diversos aspetos do direito à alimentação a fim de **assegurar que o quadro legislativo do país constitua um contexto legal favorável à realização progressiva do direito à alimentação.**

É necessário comprovar que as leis setoriais não têm consequências negativas para o exercício do direito à alimentação, mas que, pelo contrário, contribuem para ele. Assim sendo:

- num primeiro momento, há que analisar ou avaliar estas normas setoriais em função das normas do direito à alimentação; e
- posteriormente, caso a revisão de compatibilidade mostre que existem disposições limitativas desse direito, proceder-se-á à modificação ou revogação das disposições legais contrárias às normas do direito à alimentação e aos princípios de direitos humanos.

¹ Consultar os Cadernos 1 e 2 desta coleção.

1.2. TIPOS DE REVISÃO DE COMPATIBILIDADE

A revisão de compatibilidade pode ser realizada para as leis em vigor (avaliação ex-post) ou para os projetos de lei que ainda não tenham sido aprovados ou que ainda não tenham entrado em vigor (avaliação ex-ante).

As **avaliações ex-ante** examinam a conformidade do conteúdo normativo de uma futura lei, em termos jurídicos e técnicos, com o direito à alimentação. É uma prática que ajuda a assegurar que a legislação futura não dificultará a realização do direito à alimentação. É relativamente comum este tipo de avaliações de conformidade de leis futuras com os direitos humanos em geral. Nos países onde já está previsto este procedimento apenas haverá que incorporar o direito humano à alimentação entre os direitos a ser examinados.

As **avaliações ex-post** realizam este tipo de revisão nas leis em vigor para verificar se a sua aplicação facilita ou dificulta a realização do direito à alimentação. Neste caso, a apreciação de compatibilidade não deve abordar somente a coerência legal e técnica do conteúdo, mas sim estender-se a todos os aspetos relacionados com a sua aplicação prática.

Em ambos os casos, a avaliação pode ser feita de forma específica para verificar a compatibilidade com o direito à alimentação ou pela incorporação dessa revisão noutros processos mais amplos de avaliação da legislação existentes no país. Em princípio, parece que a primeira modalidade encaixa melhor com as avaliações ex-post e a segunda com as avaliações ex-ante.

COMPATIBILIDADE COM OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

É possível que, em alguns casos, a legislação setorial a ser revista esteja condicionada por tratados ou acordos internacionais assinados pelo país. Neste tipo de situações, alguns peritos em direito internacional têm afirmado que se o país assinou instrumentos internacionais relacionados com os direitos humanos, estes devem ter prioridade. Portanto, também os acordos internacionais assinados pelo país devem ser compatíveis com os direitos humanos, entre eles, o direito à alimentação.

1.3. RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL E PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO

A realização da avaliação de compatibilidade da legislação setorial envolve dois níveis diferentes:

- por um lado, dada exigência de conhecimentos técnicos sobre o setor específico e sobre as questões legais e de direitos humanos, requer-se uma instituição ou equipe de caráter técnico; e
- por outro lado, é necessário ter o apoio dos responsáveis políticos que têm as competências necessárias para pôr em andamento o processo de avaliação e, sobretudo, para posteriormente implementar as recomendações que dele resultem.

Portanto, deve existir um órgão político de alto nível que assuma funções de supervisão do processo de avaliação de compatibilidade (para dar orientações políticas, estabelecer prioridades e prazos, e supervisionar o trabalho da equipe técnica), e um outro órgão ou equipe de caráter técnico com qualificação e especialização no tema, incluindo especialistas de diferentes áreas e disciplinas, para realizar a avaliação.

A entidade supervisora pode estar vinculada hierarquicamente a um órgão governamental de alto nível ou, inclusive, a nível parlamentar. A função supervisora também pode ser confiada a uma instituição independente, como uma instituição nacional de direitos humanos, um centro de pesquisa, uma universidade, etc.

Em qualquer caso, é muito importante contar com a participação ativa das partes interessadas, estabelecendo procedimentos e mecanismos que facilitem a sua participação e consulta. As contribuições e comentários das pessoas, grupos e comunidades cujo direito à alimentação é, ou poderá ser, afetado por uma lei setorial específica serão de grande importância para determinar de que forma a legislação afeta a sua capacidade de se alimentarem pelos seus próprios meios.

1.4. SELEÇÃO DOS SETORES QUE DEVEM SER REVISTOS

Como o objetivo da revisão de compatibilidade é determinar que disposições legislativas favorecem ou restringem a possibilidade das pessoas exercerem o seu direito à alimentação, a avaliação deveria cobrir toda a legislação nacional que tenha ou possa ter alguma interferência na capacidade das pessoas se alimentarem pelos seus próprios meios. Na prática, tendo em conta a complexidade do tema e as limitações de recursos, isto normalmente não é possível.

As limitações de recursos impõem a necessidade de uma seleção da legislação a ser submetida a avaliação, estabelecendo-se prioridades para que a revisão seja realizada com

alguma profundidade sobre um conjunto de leis setoriais relevantes, em vez de desperdiçar energia na análise superficial de muitos setores e de muitas leis. Esta é, provavelmente, a única maneira de garantir que a revisão de compatibilidade realizada seja eficaz.

Portanto, serão necessários critérios de seleção das leis setoriais a rever. Neste sentido, as Diretrizes Voluntárias sobre o direito à alimentação são uma ferramenta de grande utilidade, pois identificam as principais áreas diretamente relacionadas com a realização do direito à alimentação. De qualquer forma, convém ter em mente alguns critérios gerais que podem ajudar a fazer essa seleção:

- os grupos de população em situação de vulnerabilidade devem ser prioritários no momento de selecionar os setores a rever;
- o conhecimento profundo das causas de insegurança alimentar e de vulnerabilidade no país ajuda a identificar os principais setores que devem ser avaliados;
- também é esclarecedor identificar que setores afetam ou podem afetar a disponibilidade de alimentos e, principalmente, a acessibilidade física ou económica; e
- também é fundamental considerar os aspetos que podem afetar o acesso ou a titularidade dos recursos necessários para a produção de alimentos (terra, água, etc.).

1.5. REVISÃO DA LEGISLAÇÃO A PARTIR DA PERSPETIVA DOS DIREITOS HUMANOS E, EM CONCRETO, DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

Em geral, a revisão de compatibilidade deve incluir uma avaliação das disposições legais com base nos princípios gerais de direitos humanos: participação, prestação de contas, não discriminação, transparência, dignidade humana, delegação de poder e Estado de Direito.

A seguir, é apresentada uma matriz exemplificativa de perguntas possíveis – que poderá ser complementada com outras questões específicas dependendo do setor em causa – que podem orientar o trabalho de revisão à luz de cada um dos princípios de direitos humanos.

PRINCÍPIOS “PANTHER” DE DIREITOS HUMANOS

PERGUNTAS QUE DEVEM SER FORMULADAS SOBRE A LEGISLAÇÃO SETORIAL EM REVISÃO

PARTICIPAÇÃO

Deve ser permitida a participação das pessoas no processo de planificação e formulação, bem como no monitoramento e avaliação das decisões que as afetam. A participação deve ser ativa e significativa.

- Os beneficiários da lei e as partes interessadas têm o direito de participar na implementação da lei?
- Quem pode participar e de que forma? Existem exceções?
- É estipulado explicitamente algum procedimento de participação?
- A lei estipula algum mecanismo de participação institucional?
- O processo de seleção é não discriminatório e transparente?
- A lei determina alguma obrigação das autoridades competentes consultarem as partes interessadas pertinentes?
- Que formas de consulta estão previstas?
- Está claramente estabelecido o papel dos beneficiários e das partes interessadas?

PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os funcionários devem prestar contas perante os seus superiores e perante as pessoas a quem assistem das suas ações relativamente ao cumprimento das suas atribuições e funções.

Essa responsabilização só pode ser assegurada se existirem processos e controles sociais, administrativos, políticos e judiciais.

- As autoridades competentes responsáveis pela implementação e execução estão claramente identificadas? Foram definidas as suas funções e responsabilidades?
- Que grau de discricionariedade têm na tomada de decisões, por exemplo, relativamente à concessão de determinados direitos, serviços ou benefícios previstos?
- Existe um prazo para a implementação das várias disposições?
- Esses prazos são realistas?
- É estipulada alguma obrigação jurídica de informar os possíveis beneficiários das disposições da lei?
- A lei determina algum mecanismo de prestação de contas acessível à população?
- Está prevista alguma sanção ou reparação adequada em caso de incumprimento por parte das autoridades?
- Os procedimentos ou mecanismos de prestação de contas são (ou podem ser) eficazes em termos práticos?
- A lei prevê/estipula algum mecanismo de monitoramento e/ou avaliação? Em caso afirmativo, o monitoramento e a avaliação são conformes aos princípios dos direitos humanos?
- As autoridades administrativas competentes têm os poderes e recursos adequados para implementar a legislação submetida a avaliação?

PRINCÍPIOS “PANTHER” DE DIREITOS HUMANOS

PERGUNTAS QUE DEVEM SER FORMULADAS SOBRE A LEGISLAÇÃO SETORIAL EM REVISÃO

NÃO DISCRIMINAÇÃO

Ninguém deve ser discriminado por qualquer motivo, seja pela raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição social. Deve ser prestada especial atenção àqueles indivíduos ou grupos que não podem exercer plenamente os seus direitos como os demais.

- A lei inclui disposições que explicitamente colocam alguma categoria de pessoas ou grupo em situação de desvantagem?
- A lei estipula um tratamento diferente de pessoas ou grupos com base num dos motivos proibidos?
- Existe alguma disposição aparentemente imparcial que tenha (ou possa ter) como consequência que uma categoria de pessoas ou um determinado grupo fique em situação de desvantagem? Os procedimentos previstos garantem a igualdade efetiva entre as pessoas?
- A lei determina a adoção de medidas especiais para enfrentar/corrigir as desvantagens e discriminação contra certas categorias de pessoas (por exemplo, mulheres, povos indígenas, pescadores artesanais e camponeses)?
- A legislação reafirma leis consuetudinárias, tradições e práticas discriminatórias ou procura corrigi-las?
- Os direitos e os sistemas de prestação de serviços previstos são efetivamente acessíveis a toda a população?
- Se existirem várias línguas oficiais no país, há versões da lei em todas as línguas? O texto da lei é idêntico em todas as línguas?

TRANSPARÊNCIA

As pessoas afetadas devem ter a informação necessária sobre os processos de tomada de decisões, sobre quem deve prestar contas e quais as suas responsabilidades.

- Existe a obrigação legal de informar os beneficiários/pessoas afetadas sobre os direitos/serviços/normas estabelecidos pela lei?
- A lei estipula o direito das pessoas solicitarem informação e a obrigação das autoridades competentes a prestarem?
- A lei estabelece claramente quais são as entidades responsáveis pela sua implementação?
- Quando um direito/serviço/prestação está sujeito ao cumprimento de certos critérios pré-estabelecidos, estes critérios foram estabelecidos de maneira suficientemente precisa?
- É estipulada a obrigatoriedade de assegurar que a informação esteja disponível não apenas nas línguas oficiais, mas em todas as línguas do país?
- Quando a lei estipula a perda de direitos (expropriação, revogação de uma licença...) as causas são enumeradas de maneira suficientemente precisa?

PRINCÍPIOS “PANTHER” DE DIREITOS HUMANOS

DIGNIDADE HUMANA

A dignidade humana refere-se ao valor absoluto e inerente às pessoas como ser humano, e não em virtude da sua condição social ou de qualquer direito conferido.

Este princípio é particularmente importante para as crianças, pessoas com deficiência e idosos.

DELEGAÇÃO DE PODER

As pessoas devem ter as faculdades, habilidades, capacidades e acesso necessários para fazer uma mudança na sua vida, incluindo o direito de exigir ao Estado medidas concretas em caso de violação dos seus direitos humanos.

PERGUNTAS QUE DEVEM SER FORMULADAS SOBRE A LEGISLAÇÃO SETORIAL EM REVISÃO

- Existe alguma possibilidade de que os requisitos, procedimentos e outras disposições estabelecidas se repercutam na dignidade das pessoas?
 - Existem disposições que obriguem as autoridades a tratar os beneficiários com respeito e a respeitar a dignidade das pessoas caso seja necessário realizar intervenções que limitem o seu acesso aos alimentos?
 - Se a lei em questão estabelece algum direito ou a prestação de algum serviço, é estipulada a obrigação de informar os beneficiários afetados, de modo a que inclusivamente as pessoas analfabetas possam ser informadas?
 - A lei ou regulamentação em avaliação estipula uma avaliação personalizada das necessidades sempre que necessário (por exemplo, a ajuda alimentar a lactantes, crianças, mulheres grávidas ou lactantes)?
-
- Existem disposições que permitem que uma pessoa conheça e exija os seus direitos?
 - A educação pública e a sensibilização estão incluídas entre as obrigações das entidades ou autoridades responsáveis?
 - As pessoas e grupos afetados têm acesso aos relatórios e conclusões do monitoramento?
 - Todas as pessoas podem aceder, na prática, aos processos judiciais de execução e reparação de direitos?

PRINCÍPIOS “PANTHER” DE DIREITOS HUMANOS

ESTADO DE DIREITO

Todos os membros da sociedade, incluindo o Estado devem respeitar a lei. As normas jurídicas devem ser claras, compreensíveis e aplicadas de forma justa. As pessoas devem ter o direito a intentar uma demanda perante um tribunal independente ou órgão equivalente, direito a um julgamento justo e direito a uma reparação adequada

PERGUNTAS QUE DEVEM SER FORMULADAS SOBRE A LEGISLAÇÃO SETORIAL EM REVISÃO

- A lei é aplicada de maneira equitativa para todos, incluindo as autoridades públicas?
- A lei foi redigida da forma mais clara e simples possível? Existe alguma ambiguidade ou excessiva imprecisão das disposições?
- Existem disposições sobre o direito de intentar uma demanda por decisão dos órgãos competentes? Os órgãos competentes são independentes e imparciais, e têm o poder de ordenar medidas reparatórias nos casos em que exista uma violação do direito à alimentação?
- Existe o direito de recurso?
- A lei estipula reparações específicas em caso de violação? Que tipo de reparações? São adequadas, oportunas e eficazes?

A avaliação das leis setoriais, do ponto de vista da sua compatibilidade com o direito à alimentação, deve identificar:

- as disposições que limitam (ou podem limitar), direta ou indiretamente, a capacidade das pessoas exercerem o seu direito à alimentação, e determinar se essas restrições são justificadas. Neste sentido, há que ter em mente que o direito internacional dos direitos humanos exige que os Estados alcancem um equilíbrio entre os interesses da comunidade ou da sociedade em geral e o exercício pleno do direito à alimentação de cada pessoa. Por isso, a avaliação deve determinar se a existência de uma limitação ou restrição ao direito à alimentação pode ser considerada justificada por um motivo de interesse comum superior e se a lei estipula explicitamente a obrigatoriedade de adotar as medidas complementares necessárias para proteger o direito à alimentação das pessoas afetadas;²
- as normas aparentemente benéficas ou neutras que podem limitar a liberdade de exercício do direito à alimentação de algumas pessoas; e
- as lacunas ou incoerências das disposições legislativas ou da estrutura institucional que podem restringir a realização do direito à alimentação e que, portanto, podem exigir ações corretivas.

² Sobre este aspeto, pode ser consultado o texto relativo ao princípio da proporcionalidade na secção 2.2.3. do Caderno 2.

Como referimos anteriormente, uma avaliação ex-post deve ir mais além da análise técnica do texto legal, pelo que a avaliação também deve determinar:

- se as normas previstas nas leis setoriais são aplicadas e respeitadas pelos grupos implicados (funcionários públicos, cidadãos, setor privado...);
- se estão a ser produzidos efeitos não desejados ou não previstos pela legislação;
- na prática quais são as consequências reais do incumprimento da lei; e
- que significado tem esse incumprimento e como impede a realização do direito à alimentação.

A avaliação de compatibilidade das disposições normativas de leis e regulações setoriais deve examinar as suas relações com os componentes do direito à alimentação e com os princípios de direitos humanos. Para o efeito, poderá ser útil a seguinte matriz:

| DISPOSIÇÕES NORMATIVAS | AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade | Adequação e utilização |
| Identificação dos conteúdos normativos da lei setorial analisada que podem incidir sobre o direito à alimentação. | Descrição da forma como os conteúdos normativos indicados limitam ou afetam a disponibilidade de alimento de alguma pessoa ou grupo de pessoas, ou a estabilidade e sustentabilidade do fornecimento de alimentos. | Descrição do impacto que têm ou podem ter os conteúdos normativos indicados no acesso físico, social ou económico de uma pessoa ou grupo de pessoas a uma alimentação adequada. | Descrição da forma como os conteúdos normativos indicados condicionam a possibilidade das dietas alimentares serem apropriadas para o contexto social e cultural da população, e como eles limitam ou podem limitar a nutrição e a adequada utilização biológica dos alimentos. |

1.6. ACOMPANHAMENTO DA REVISÃO: RELATÓRIOS E PLANO DE AÇÃO

Quando se conclui o trabalho de revisão ou avaliação da compatibilidade das leis setoriais selecionadas, deve ser apresentado um relatório ao órgão supervisor, no qual devem ser indicados brevemente os aspetos positivos das leis examinadas relativamente à realização do direito à alimentação e destacados os aspetos problemáticos e as áreas que necessitam de medidas corretivas. Devem ser incluídas propostas e recomendações ponderadas e fundamentadas.

O relatório pode ser acompanhado por uma proposta de plano de ação com recomendações sobre:

- propostas de reforma da legislação analisada para garantir que esta seja compatível com a realização do direito à alimentação;
- propostas de alteração das competências das autoridades públicas responsáveis pela aplicação e execução;
- propostas de ações governamentais necessárias para melhorar a aplicação das leis setoriais analisadas, especialmente em relação à realização do direito à alimentação; e
- aspetos que requerem um maior nível de desenvolvimento e regulação.

Tanto o relatório como o plano de ação devem ser colocados à disposição dos departamentos ministeriais envolvidos em cada caso e de outros grupos interessados para sua consulta e comentários, os quais poderão ser usados para ajustar e esclarecer alguns pontos do relatório final.

2 PRINCIPAIS SETORES A REVER

Os setores cuja legislação convém rever dependem, em grande medida, do contexto nacional em cada caso. No entanto, várias das diretrizes voluntárias abordam áreas que podem ter particular relevância para a realização do direito à alimentação:

Acesso a recursos e bens em geral (Diretriz 8)

Os Estados devem facilitar o acesso aos recursos e a sua utilização de maneira sustentável, não discriminatória e segura. Devem respeitar e proteger sem nenhum tipo de discriminação os direitos individuais relativos aos recursos (terra, água, pesca, florestas, gado). Recomenda-se que seja prestada especial atenção à relação com os recursos naturais de grupos como os pastores nômadas, os povos indígenas, as mulheres, as pessoas infectadas com o VIH/SIDA e outros grupos vulneráveis.

Trabalho (Diretriz 8A)

Os Estados devem fomentar oportunidades de emprego que permitam aos assalariados rurais e urbanos e suas famílias ter uma remuneração suficiente para beneficiar de um nível de vida adequado. A regulação das condições de trabalho deve ser compatível com as obrigações assumidas pelo Estado em virtude do PIDESC e das convenções da OIT.

Terra (Diretriz 8B)

Os Estados devem tomar medidas para promover e proteger a segurança na posse da terra através de uma legislação que proteja o direito pleno e em igualdade de condições de posse e herança da terra, especialmente para as mulheres e outros grupos vulneráveis. Além disso, os Estados devem estabelecer os mecanismos jurídicos e políticos que permitam avançar na reforma agrária para melhorar o acesso à terra das pessoas pobres. Também devem promover a conservação e o uso sustentável da terra.

Água (Diretriz 8C)

O Estado deve melhorar o acesso aos recursos hídricos, promovendo uma distribuição eficiente entre os utilizadores e um uso sustentável que salvide a qualidade da água potável, e dando prioridade à satisfação das necessidades humanas básicas de forma equitativa.

Recursos Genéticos para a alimentação e a agricultura (Diretriz 8D)

Os Estados devem estudar as políticas e mecanismos jurídicos à escala nacional para assegurar a conservação e o uso sustentável dos recursos genéticos para a alimentação e a agricultura, promovendo a participação equitativa na partilha dos benefícios decorrentes da sua utilização e protegendo os conhecimentos tradicionais pertinentes.

Segurança dos alimentos e proteção do consumidor (Diretriz 9)

Os Estados devem tomar medidas para garantir que todos os alimentos são seguros e conformes com as normas nacionais de segurança alimentar, as quais devem ter uma fundamentação científica. Também devem regular normativamente a embalagem, rotulagem e publicidade dos alimentos, tendo em consideração as normas alimentares internacionalmente aceites (Codex Alimentarius). Os Estados também devem tomar medidas para prevenir a contaminação dos alimentos – especialmente por poluentes industriais – durante o processo de produção, elaboração, armazenamento, transporte, distribuição, manipulação e venda. Essas medidas devem incluir programas de educação sobre práticas seguras para os operadores do setor alimentar e para os consumidores.

Nutrição (Diretriz 10)

Os Estados devem tomar medidas para manter e fortalecer a diversidade da alimentação e os hábitos saudáveis de preparação e consumo dos alimentos, com respeito pela cultura local, procurando evitar o consumo excessivo e desequilibrado, e assegurando-se de que as alterações na disponibilidade e acessibilidade dos alimentos não afetam negativamente a quantidade e qualidade da ingestão alimentar. Também devem adotar medidas para promover e fomentar o aleitamento materno e favorecer a coordenação entre os setores da saúde e da educação para que a população disponha dos serviços necessários para aproveitar ao máximo o valor nutricional dos alimentos que consome.

De seguida apresentamos, a título exemplificativo, algumas reflexões sobre as possíveis incidências no direito à alimentação de eventuais regulações em alguns destes setores.³

3 As tabelas que se apresentam de seguida constituem apenas um exemplo da revisão de compatibilidade. Os resultados podem variar de acordo com os critérios do grupo que realize a revisão. Para maior detalhe sobre estes temas, consultar o capítulo 4 do "Guia para legislar sobre o direito à alimentação" da FAO.

2.1. TERRA

| ASPETOS NORMATIVOS RELEVANTES | POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES | AVALIAÇÃO DE COMPATIBILIDADE EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | | PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS QUE PODEM SER AFETADOS |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| | | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade física, social e econômica | Adequação e utilização | |
| Ausência ou deficiência de reforma agrária | Distribuição desigual da terra que afeta especialmente a população rural mais vulnerável. | | População rural em situação de fome e pobreza, sem acesso econômico a uma alimentação adequada. | | Dignidade humana. |
| Direitos à terra débeis ou pouco claros | Insegurança na posse da terra das populações que não têm títulos formais claros. | Tendência para a sobre-exploração em pouco tempo, com a consequente perda de produtividade. | | | Estado de Direito. |
| Discriminação das mulheres no direito à terra (herança, propriedade, posse) | Por falta de aplicação prática das regras que estabelecem a igualdade e por existência de normas consuetudinárias discriminatórias. | | Falta de acesso aos recursos necessários para a produção agrícola: instabilidade na posse da terra, o que implica a impossibilidade de acesso ao crédito ou, inclusive, a programas públicos de apoio e extensão agrária. | | Não discriminação. |
| Falta de reconhecimento legal ou de aplicação prática das leis existentes relativas aos direitos à terra dos povos indígenas | A população pode ser facilmente deslocada e despojada das suas terras, especialmente quando estas contêm petróleo, gás, recursos minerais ou outros recursos que atraem interesses externos. | Risco de degradação do solo pela exploração excessiva e descontrolada dos recursos naturais. | | Limitações para manter as suas preferências culturais relativamente à produção, recolha e consumo dos alimentos. | Estado de Direito Não discriminação Prestação de contas. |

| | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Sistemas de administração de terras mal formulados, complicados ou socialmente inadequados</p> | <p>Diminuição da segurança na posse da terra e facilidade para a corrupção e abusos de poder.</p> | <p>Limitação da disponibilidade e/ou acessibilidade aos alimentos.</p> | <p>Estado de Direito Prestação de contas.</p> |
| <p>Regulação de concessões ou licenças para exploração de recursos naturais outorgadas pelo Estado não têm as devidas garantias</p> | <p>Algumas atividades concessionadas (mineração, agro-indústria, pesca, turismo, exploração madeireira...) podem provocar danos no ambiente.</p> | <p>Impossibilidade de continuar a produzir alimentos devido à deterioração dos recursos naturais (poluição, degradação...).</p> | <p>Estado de Direito Transparência Participação Delegação de poder.</p> |
| <p>Procedimentos de expropriação e /ou desapossamento não incorporam as medidas compensatorias adequadas</p> | <p>A população pode ficar indefesa, especialmente quando o Estado é o proprietário da terra e a posse assenta em direitos tradicionais.</p> | <p>Impossibilidade de continuar a produzir alimentos devido à expulsão da população das terras que cultivavam.</p> | <p>Participação Estado de Direito Prestação de contas.</p> |

2.2. ÁGUA

| ASPETOS NORMATIVOS RELEVANTES | POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES | AVALIAÇÃO DE COMPATIBILIDADE EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | | PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS QUE PODEM SER AFETADOS |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| | | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade física, social e económica | Adequação e utilização | |
| Ausência ou deficiência de regulação do acesso à água | Desigual distribuição do acesso à água, que afeta especialmente a população rural que pratica agricultura de subsistência. | Escassez de alimentos devido à falta de água para rega. | | | Não discriminação. |
| Inadequada regulação da privatização dos serviços de fornecimento de água | As empresas que prestam serviços podem aplicar políticas de recuperação de custos e de geração de benefícios que não têm em conta a situação das pessoas mais vulneráveis. | | Perigo de limitação do acesso económico à água potável para as populações mais vulneráveis. | | Estado de Direito. |
| Falta de regulação adequada para a exploração das águas subterráneas ou superficiais | Podem ocorrer situações de apropriação e abuso de alguns utilizadores em detrimento do abastecimento de outros. | A sobre-exploração pode limitar drasticamente a disponibilidade e, portanto, a capacidade de produzir alimentos. | | | Estado de Direito. |
| Insuficiente regulação ou controle dos padrões de qualidade do fornecimento de água potável | A água fornecida à população pode estar contaminada química ou biologicamente, ou não ser aceitável pelas suas caraterísticas físicas (cheiro, cor, sabor). | | | Risco para a saúde da população. | Dignidade humana Estado de Direito. |

2.3. PESCA

| ASPETOS NORMATIVOS RELEVANTES | POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES | AVALIAÇÃO DE COMPATIBILIDADE EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | | PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS QUE PODEM SER AFETADOS |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade física, social e económica | Adequação e utilização | |
| Regulamentação deficiente ou inexistente da atividade pesqueira | Inexistência de quotas máximas de captura, de restrições à pesca de arrasto, de áreas de exclusão de pesca ou de regulamentação dos métodos e equipamentos de pesca. | Diminuição da disponibilidade de alimentos para as famílias e comunidades que dependem da pesca artesanal, devido à sobre-exploração. | | | Estado de Direito. |
| Ausência ou deficiência de regulação e/ou controle das descargas de resíduos em zonas de pesca | As águas podem receber descargas de águas residuais de indústrias, de explorações pecuárias ou de esgotos. | | | Risco de contaminação do peixe que serve de base alimentar para as populações que vivem da pesca artesanal. | Estado de Direito. |
| A geração de rendimentos pode levar o Estado a apoiar a produção pesqueira para venda no mercado externo | A forma como se realiza a exploração pode gerar impactos ambientais negativos. | A deterioração do ambiente põe em causa a sustentabilidade dos meios de subsistência. | | | Estado de Direito. |
| Estabelecimento de incentivos à pesca e aquicultura para exportação | La generación de ingresos en divisas puede llevar al Estado a apoyar la producción pesquera dirigida a la venta en el mercado externo. | Perigo de limitação da disponibilidade de peixe no mercado local. | | | Participação Delegação de poder Estado de Direito. |

2.4. RECURSOS GENÉTICOS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO

| ASPETOS NORMATIVOS RELEVANTES | POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES | AVALIAÇÃO DE COMPATIBILIDADE EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | | PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS QUE PODEM SER AFETADOS |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|
| | | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade física, social e econômica | Adequação e utilização | |
| A legislação nacional sobre recursos genéticos não incorpora o conceito de direitos dos agricultores reconhecido pelo Tratado dos Recursos Fitogenéticos | Pode ocorrer uma expansão dos direitos de propriedade intelectual sobre os recursos genéticos que não reconhece a contribuição da agricultura tradicional na conservação e desenvolvimento da biodiversidade. | | Pode haver uma limitação do acesso dos agricultores tradicionais às sementes se as patentes limitarem a sua capacidade de conservar, trocar e reutilizar as sementes. | | Estado de Direito Delegação de poder. |
| Regulamentação sobre comercialização de sementes excessivamente restritiva | Pode privilegiar a indústria de sementes e colocar os agricultores em desvantagem. | Pode diminuir a disponibilidade de fontes de alimentos ao privilegiar as variedades altamente homogêneas para culturas de alto rendimento face a variedades ecologicamente mais diversificadas e adaptáveis a condições extremas, reduzindo a capacidade de resistência das colheitas. | | | Estado de Direito Delegação de poder. |

2.5. SEGURANÇA DOS ALIMENTOS E PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

| ASPETOS NORMATIVOS RELEVANTES | POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES | AVALIAÇÃO DE COMPATIBILIDADE EM FUNÇÃO DOS COMPONENTES DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO | | | PRINCÍPIOS DOS DIREITOS HUMANOS QUE PODEM SER AFETADOS |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| | | Disponibilidade, estabilidade e sustentabilidade do fornecimento | Acessibilidade física, social e económica | Adequação e utilização | |
| A debilidade da legislação nacional sobre segurança alimentar ou a sua deficiente aplicação não permitem garantir a qualidade dos alimentos distribuídos e consumidos | Podem ser introduzidos nas redes de comercialização alimentos contaminados ou em mau estado. | | | Aumento de doenças diarreicas e intoxicações alimentares, com a consequente deterioração do estado de saúde e nutricional. | Estado de Direito. |
| Excessivas exigências e rigidez da legislação nacional sobre segurança alimentar | Pequenos produtores podem ter muita dificuldade em cumprir a legislação. A sua aplicação rigorosa pode resultar em subidas de preços. | | Pequenos agricultores podem perder a capacidade de se alimentarem a si próprios. A população mais vulnerável pode ser afetada no acesso económico aos alimentos e optar por uma alimentação mais barata e menos nutritiva. | | Dignidade humana Estado de Direito. |
| A legislação sobre rotulagem dos alimentos não exige a inclusão de informação nutricional relevante ou não regula adequadamente o seu formato | Os consumidores podem encontrar alimentos cujas embalagens não apresentam informação nutricional ou fazem-no de forma complexa e pouco clara. | | | Os consumidores não podem selecionar os seus alimentos com conhecimento do seu valor nutricional ou seus possíveis efeitos prejudiciais para a saúde. | Transparência. |
| A legislação sobre publicidade dos alimentos é excessivamente branda | Podem existir campanhas que contenham publicidade falsa ou enganosa, dirigidas principalmente às crianças. | | | Essas campanhas podem gerar hábitos alimentares impróprios que implicam riscos para a saúde. | Transparência. |

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 ou entre em contato conosco: 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. Incidência sobre 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.

