

Avaliação do direito à alimentação

O conteúdo deste caderno de trabalho baseia-se no “*Guia para a avaliação do direito à alimentação*” da FAO, elaborado por Frank Mischler com a valiosa contribuição de Uwe Kracht e Maarten Immink.

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

O objetivo do caderno dedicado a AVALIAÇÃO é fornecer informações práticas e instrumentos para realizar uma avaliação do direito à alimentação como primeiro passo para desenvolver uma estratégia para este direito e para tomar as medidas pertinentes que respondam à obrigação de realizá-lo progressivamente.

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.

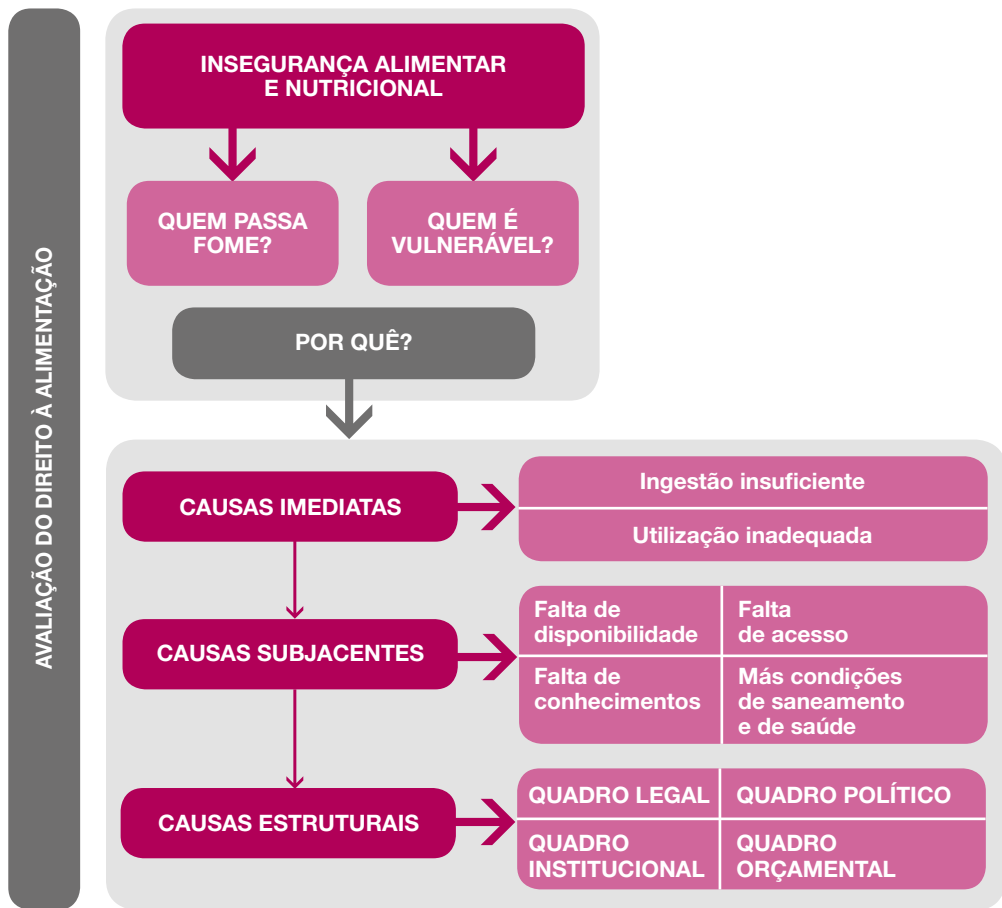
© FAO 2014

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

NECESSIDADE DE AVALIAR A REALIZAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O direito humano à alimentação foi reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), aceite como obrigação vinculante pelos 162 Estados¹ que ratificaram o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e reafirmado nas Cimeiras Mundiais da Alimentação (1996, 2002 e 2009).

Como tornar este direito realidade? Em 2004, o Conselho da FAO adotou por unanimidade as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (Diretrizes para o direito à alimentação).

A realização progressiva do direito à alimentação implica ações legais, políticas, económicas, sociais e institucionais baseadas nos princípios da transparência, prestação de contas, participação, não discriminação, delegação de poder, dignidade humana e Estado de Direito.² Para tal, é necessário avaliar o quadro jurídico, político e institucional com a finalidade de identificar as causas da fome e as medidas para as enfrentar.

Diretriz 3.2. “A elaboração destas estratégias [estratégia nacional para a realização do direito à alimentação] deveria começar com uma avaliação cuidadosa da legislação, das políticas e das medidas administrativas nacionais em vigor, dos programas em execução, da identificação sistemática das limitações existentes e dos recursos disponíveis. Os Estados deveriam formular as medidas necessárias para suprir qualquer deficiência e propor uma agenda de mudança e os meios para sua implementação e avaliação”.

1 Número de Estados-Parte em abril de 2014. Para consultar o estado atual de ratificações, visite: <https://treaties.un.org>

2 Princípios PANTHER, acrónimo em inglês. As definições podem ser consultadas no Caderno 1.

A avaliação sugerida na Diretriz 3.2. implica identificar as pessoas que não têm reconhecido o seu direito a uma alimentação adequada, onde se encontram e as causas que conduziram à insegurança alimentar. Do mesmo modo, é necessário analisar o contexto legal, político e institucional para verificar se este coloca em risco o direito à alimentação.

A iniciativa de uma avaliação do direito à alimentação parte habitualmente do Estado, ainda que as organizações da sociedade civil o possam fazer por iniciativa própria. Em qualquer caso, é recomendável que seja realizada com a colaboração do Governo e instituições sociais.

Porque elaborar uma avaliação do direito à alimentação?

- para fundamentar adequadamente a formulação de uma estratégia de segurança alimentar e nutricional baseada nos direitos humanos;
- para que o pessoal técnico e os funcionários do Governo disponham de referências claras que lhes permitam pôr em prática as medidas necessárias com vista à promoção da realização do direito a uma alimentação adequada; e
- para preparar os relatórios nacionais sobre o estado do direito à alimentação (e dos demais DESC) que os Estados devem apresentar periodicamente nos Exames Periódicos Universais das Nações Unidas.

A avaliação do direito à alimentação deve contemplar:

1. A avaliação das causas da insegurança alimentar e nutricional:

- quem sofre de insegurança alimentar e vulnerabilidade?
- onde se encontram?
- porque sofrem de insegurança alimentar ou são vulneráveis?

2. A avaliação do contexto:

- quadro legal;
- quadro político;
- quadro institucional e de participação da sociedade civil; e
- análise orçamental.

Os Estados que ratificaram o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais estão obrigados a realizar progressivamente o direito à alimentação, de acordo com o artigo 11: os Estados reconhecem “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de vida”.³

Com a abordagem do direito humano à alimentação, os titulares deste direito podem responsabilizar os seus Governos pelo seu incumprimento e, se for caso disso, obter reparações.

A ABORDAGEM DE DIREITOS

“Uma abordagem baseada em direitos realça a autonomia dos titulares dos direitos ao permitir-lhes participar ativamente na realização do direito à alimentação. Uma abordagem deste tipo exige que todos os participantes no processo de realização do direito à alimentação prestem contas das suas ações. Isto pode ser alcançado através de mecanismos jurídicos, administrativos ou políticos. Os titulares dos direitos, sejam indivíduos ou grupos em determinadas circunstâncias, podem exigir aos seus Governos o respeito, a proteção e a realização dos seus direitos”.

Fonte: FAO. 2006. *The Right to Food Guidelines: Information papers and case studies*. Roma.

3 Para aprofundamento sobre o direito à alimentação no quadro internacional dos direitos humanos, consultar o Caderno 1.

Na abordagem de direitos, é tão importante o resultado final – neste caso a segurança alimentar e nutricional – como o processo para a alcançar, que deve ser transparente, participativo e inclusivo.

CARACTERÍSTICAS DA ABORDAGEM DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

- Reconhece que o acesso à alimentação é um direito humano.
- Dá ao ser humano um lugar central no desenvolvimento.
- Reconhece que o ser humano é titular de direitos, não apenas beneficiário.
- Faz com que a realização progressiva do direito à alimentação seja obrigatória, não optativa.
- Faz com que os Estados sejam conscientes das suas obrigações e indiquem as que incumbem a outras partes interessadas.
- Serve para evitar políticas e atividades nocivas que violem a obrigação de respeitar e proteger o direito à alimentação.
- Atribui prioridade à luta contra a fome a nível nacional.
- Aplica princípios de direitos humanos:
 - não discriminação e igualdade;
 - transparência e participação;
 - responsabilidade e Estado de Direito; e
 - dignidade humana e delegação de poderes.
- Reconhece que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e estão relacionados entre si.
- Institui mecanismos de reclamação e recurso para denúncia de violações do direito à alimentação.
- Assegura que aqueles que estão obrigados a materializar este direito tenham que prestar contas dos seus atos e omissões.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2006. *The Right to Food in Practice: Implementation at the national level*. Roma.

O objetivo final do direito à alimentação é criar um ambiente que permita a todas as pessoas se alimentarem por si próprias, produzindo os seus próprios alimentos ou tendo acesso económico a eles.

A **insegurança alimentar e nutricional** é consequência da falta de reconhecimento do direito à alimentação para uma determinada população, traduzindo-se numa insuficiente ingestão de alimentos devido à impossibilidade de os adquirir, seja por falta de abastecimento dos mercados locais, por falta de capacidade para os comprar ou produzir, ou por ambas as circunstâncias simultaneamente.

A situação de insegurança alimentar pode ser:

- **transitória**, quando ocorre em épocas conjunturais de crise;
- **crónica**, quando acontece de forma continuada; e
- **sazonal**, quando ocorre de forma transitória mas recorrentemente, ou seja, com uma duração limitada mas seguindo uma sequência previsível de eventos conhecidos.

Para realizar uma avaliação da insegurança alimentar e nutricional é necessário saber:

- quem passa fome ou está em situação de insegurança alimentar e nutricional e sua localização;
- quem integra os setores em situação de vulnerabilidade e sua localização; e
- porque se encontram nesta situação: análise da causalidade.

Para o efeito, devemos ter conhecimento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e dos lugares onde se concentram. É conveniente ter presente que podemos deparar-nos com outros termos e conceitos relacionados, tais como fome, subnutrição, desnutrição, malnutrição, fome oculta, etc.

CONCEITOS RELACIONADOS COM A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Fome	Denominação geral com a qual se faz referência a uma situação de baixo consumo alimentar ou desnutrição, habitualmente crónica. Segundo a FAO, “O conceito de fome costuma utilizar-se em situações de intensa privação de alimentos relativamente a diversas formas de desnutrição, entre elas as devidas a um acesso limitado à quantidade suficiente de alimentos e a um défice de nutrientes essenciais presentes nos alimentos necessários desde o ponto de vista nutricional, o que se repercute nas faculdades físicas e mentais da pessoa ou pessoas afetadas”.
Fome generalizada	Processo relativamente prolongado de crise sócio-económica, consistindo no progressivo empobrecimento dos grupos mais vulneráveis e na deterioração dos seus sistemas de subsistência com um aumento massivo da fome. O processo também implica deslocções da população, a propagação de epidemias, a desestruturação comunitária, e, nos casos mais graves, um aumento da mortalidade da população.
Fome oculta	É a carência de micronutrientes, em particular minerais e vitaminas (ferro, iodo, vitamina A...). O termo “oculta” refere-se aos casos leves e moderados, nos quais não surgem sinais visíveis e as pessoas que a sofrem desconhecem essas carências.
Subnutrição	Também chamada fome crónica. Estado nutricional caracterizado por uma continuada insuficiência na ingestão de alimentos, com um valor calórico que não chega para satisfazer as necessidades mínimas de energia alimentar. Pode produzir um enfraquecimento do sistema imunitário que torna as pessoas mais vulneráveis às doenças. É difícil determinar o valor calórico necessário, já que esta depende de muitos fatores, como a idade, o sexo, a atividade, as condições fisiológicas, etc. No entanto, a Organização Mundial de Saúde estima, de forma genérica, um valor calórico de 2.000 a 2.500 quilocalorias/dia para um homem adulto e de 1.500 a 2.000 para uma mulher.
Desnutrição	É o resultado da subnutrição, da má absorção e/ou da má utilização biológica dos nutrientes consumidos.

CONCEITOS RELACIONADOS COM A INSEGURANÇA ALIMENTAR (cont.)

- Desnutrição aguda (<i>wasting</i>)	Manifesta-se como baixo peso para a estatura, o que, em regra, é o resultado de uma diminuição do peso devido a um período recente de inanição ou de doença grave. No caso de um valor 20% inferior à média, trata-se de uma desnutrição aguda moderada. Para um valor 30% inferior à média trata-se de desnutrição aguda severa.
- Desnutrição crónica (<i>stunting</i>)	Atraso do crescimento, ou seja, baixa altura para a idade, associada, normalmente, a situações de pobreza, refletindo episódios reiterados de desnutrição.
- Desnutrição global (<i>underweight</i>)	Insuficiência ponderal. É um índice composto pelos dois anteriores que reflete um estado resultante de uma alimentação insuficiente, casos anteriores de desnutrição ou de saúde delicada. É o indicador utilizado para o acompanhamento do objetivo 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2000-2015). Nas crianças mede-se como baixo peso para a idade, e nos adultos como índice de massa corporal inferior a 18,5.
Malnutrição	Estado fisiológico anormal causado por desequilíbrios no consumo de energia, proteínas e/ou outros nutrientes na dieta, seja em défice ou em excesso. Qualquer transtorno nutricional que implique alterações no desenvolvimento e na manutenção da saúde.
Vulnerabilidade alimentar	Situação dos grupos populacionais que são afetados ou ameaçados por fatores que os colocam em risco de sofrer insegurança alimentar ou malnutrição.

3.1. QUEM PASSA FOME?

Nos relatórios que a FAO realiza periodicamente sobre o estado da insegurança alimentar no mundo são apresentadas as estimativas relativas ao número de pessoas subnutridas. Ou seja, a FAO mede a fome como o número de pessoas que não consome o mínimo necessário de energia alimentar diária, que corresponde à quantidade de calorias necessárias, de acordo com o sexo e a idade para realizar uma atividade ligeira e ter boa saúde.

O panorama das pessoas que passam fome está a transformar-se devido a circunstâncias muito variadas. O ponto de viragem deu-se pelas repercussões da crise alimentar (2006-2008) e da crise económica mundial que se iniciou logo depois (2009), e que significaram um duro golpe para todas as pessoas que já sofriam de insegurança alimentar.

A maior parte das pessoas subnutridas encontra-se nos países em desenvolvimento, sendo que 60% vive em sete países: Bangladesh, China, República Democrática do Congo, Etiópia, Índia, Indonésia e Paquistão; 43% só na China e na Índia.

REVISÃO DA METODOLOGIA DA FAO PARA A MEDIÇÃO DA FOME

O Comité de Segurança Alimentar Mundial, no seu período de sessões celebrado em 2010, pediu à FAO que examinasse a sua metodologia para a estimativa da subnutrição com o objetivo de fornecer mais dados atualizados de forma oportuna e de incorporar toda a informação relevante, incluindo a análise de um grande número de inquéritos a famílias que se colocaram à disposição dos interessados nos últimos anos.

[...] Com o objetivo de melhorar a sua metodologia, a FAO realizará vários ajustamentos que incluem a estimativa de como as alterações no acesso aos alimentos devido às variações do rendimento e do preço dos alimentos afetam a subnutrição. Também se está a trabalhar para melhorar a elaboração de balanços alimentares. Além disso, está a ser processado um grande número de inquéritos relativos aos gastos dos agregados familiares com o objetivo de produzir estimativas mais precisas sobre a distribuição do consumo de alimentos dentro de um país. As estimativas da FAO sobre a subnutrição também serão complementadas com vários indicadores diferentes a fim de refletir mais corretamente a natureza multifacetada da insegurança alimentar.

Fonte: FAO. 2011. *The State of Food Insecurity in the World 2011*. Roma.

Atualmente, as pessoas que passam fome são, na sua maioria, consumidores pobres cujo poder de compra foi reduzido e têm que destinar, em média, 40% do seu rendimento

para a aquisição de alimentos (em alguns países os setores mais pobres da população destinam mais de 70%). Os preços dos alimentos afetam os mais pobres dos pobres, ou seja, aqueles que não têm terras, as famílias a cargo de mulheres e a população pobre do meio urbano.

3.2. QUEM É VULNERÁVEL?

CONCEITOS RELACIONADOS COM A INSEGURANÇA ALIMENTAR	
Pessoas pobres rurais	<p>A maioria das pessoas que não tem o suficiente para comer vive nas comunidades rurais pobres dos países em desenvolvimento. Muitas não têm eletricidade nem água potável. A saúde pública, a educação e os serviços de saneamento são, frequentemente, de má qualidade. As pessoas mais expostas à fome e à insegurança alimentar estão frequentemente envolvidas de forma direta na produção de alimentos. Cultivam pequenas parcelas, criam animais, pescam. Fazem o que podem para fornecer alimentos às suas famílias ou para ganhar dinheiro nos mercados de produtos locais. Muitas não têm terrenos próprios e trabalham para obter dinheiro suficiente para viver. Frequentemente o trabalho é sazonal e a família tem que deslocar-se ou separar-se para ganhar a vida. Torna-se difícil e complicado poupar dinheiro para situações de emergência. Mesmo quando há alimentos suficientes, a ameaça da fome está sempre presente.</p>
Pessoas pobres urbanas	<p>Produzem poucos ou nenhuns alimentos e, frequentemente, não têm meios para comprá-los. As cidades crescem constantemente: no ano 2000 quase dois mil milhões de pessoas viviam nas cidades; em 2030 este número terá, no mínimo, duplicado. À medida que as cidades cresçam e mais pessoas migrem das zonas rurais para as zonas urbanas, a população urbana pobre aumentará. A fome e o acesso aos alimentos nas cidades são, portanto, questões de crescente importância.</p>
Vítimas de catástrofes e de conflitos	<p>Todos os anos as inundações, secas, terremotos e outros desastres naturais, assim como os conflitos armados, causam destruição generalizada e forçam as famílias a abandonar os seus lares e terrenos. Frequentemente as vítimas das catástrofes não só enfrentam a ameaça da fome mas também a inanição diretamente.</p>

Fonte: <http://www.fao.org/hunger/en>

A maioria das pessoas que sofre fome ou malnutrição vive em zonas onde os fatores ambientais, económicos ou de outro tipo as expõem a um alto risco de empobrecimento e insegurança alimentar.⁴ Para tal, é necessário analisar as zonas vulneráveis, tanto, nacionais, como regionais ou locais.

Diretriz 13.2. “Convida-se os Estados a realizarem sistematicamente análises desagregadas sobre a insegurança alimentar, a vulnerabilidade e a situação nutricional de diferentes grupos da sociedade, prestando particular atenção à medição de qualquer tipo de discriminação que possa manifestar-se sob a forma de uma maior insegurança alimentar e vulnerabilidade a ela”. [...]

A maioria dos Estados centra-se nas zonas geográficas com maior probabilidade de ser encontrada população vulnerável e exposta a insegurança alimentar. Do ponto de vista do custo/eficácia este pode ser um critério válido, uma abordagem de direito à alimentação implica conhecer o estado em que se encontra essa população para determinar que setores são vulneráveis e porquê.

SETORES DE POPULAÇÃO VULNERÁVEIS IDENTIFICADOS ATRAVÉS DO PROCESSO SICIIV		
Vítimas de conflitos	Trabalhadores migrantes e suas famílias	População marginalizada de zonas urbanas
<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas deslocadas dentro do próprio país - Refugiados - Pessoas que regressam e não possuem terras - Inválidos por causa de minas - Inválidos de guerra 	<ul style="list-style-type: none"> - Pastores migrantes que cuidam rebanhos alheios - Trabalhadores migrantes que procuram trabalho sazonal - Famílias a cargo de mulheres migrantes sem documentação 	<ul style="list-style-type: none"> - Alunos desertores - Desempregados - Taxistas com pequeno carro ou mota - Migrantes recém-chegados - Habitantes dos subúrbios urbanos - Trabalhadores do porto e moços de carga - Trabalhadores da construção - Trabalhadores da economia paralela - Sem-abrigo - Órfãos - Crianças da rua - Pessoas que vivem sós com um pequeno rendimento fixo ou sem ajuda (idosos, aposentados, viúvos, inválidos) - Mendigos

4 FAO. 1999. The State of Food Insecurity in the World 1999. Rome.

SETORES DE POPULAÇÃO VULNERÁVEIS IDENTIFICADOS ATRAVÉS DO PROCESSO SICIIV (cont.)

Indivíduos de grupos sociais em perigo	Membros de famílias com baixos rendimentos e com meios de subsistência precários	Pessoas dependentes que vivem sós ou em famílias muito numerosas com baixos rendimentos
<ul style="list-style-type: none"> - População indígena - Minorias étnicas - Famílias analfabetas - Pessoas com VIH/SIDA e suas famílias 	<ul style="list-style-type: none"> - Agricultores de subsistência e pequenos agricultores - Famílias camponesas a cargo de mulheres - Camponeses sem terra - Pescadores - Pastores nómadas - Pastores sedentários - Agricultores e criadores de gado - Habitantes das florestas - Pequenos produtores de explorações agrícolas periféricas e cultivadores de hortaliças - Trabalhadores agrícolas contratados - Trabalhadores rurais 	<ul style="list-style-type: none"> - Idosos - Mulheres em idade fértil, em particular grávidas e lactantes - Deficientes e doentes

Fonte: FAO. 2012. *The State of Food Insecurity in the World 2012*. Roma.

Diretriz 17.5. “Os Estados deveriam, em particular, monitorar a situação de segurança alimentar dos grupos vulneráveis, especialmente as mulheres, as crianças e os idosos, assim como sua situação nutricional, em particular as carências de micronutrientes”.

3.2.1. Indicadores relativos à vulnerabilidade

Embora existam fatores muito diversos que se traduzem em vulnerabilidade para as pessoas afetadas, em vários casos de estudo realizados pela FAO *The State of Food Insecurity in the World 1999* utilizaram-se os seguintes indicadores:

CONCEITOS RELACIONADOS COM A INSEGURANÇA ALIMENTAR	
Indicadores relacionados com tendências demográficas	Taxa de crescimento anual da população (% anual) Taxa de população urbana (% anual)
Indicadores relacionados com os recursos produtivos	Área cultivada (% da área total) Terras extremamente empobrecidas (% da área total)
Indicadores relacionados com a produção de alimentos	Produção de cereais, variação por hectare (% anual)
	Produção de alimentos básicos, variação por hectare (%)
	Índice de produção de alimentos
Indicador relacionado com a diversidade alimentar	Principal grupo de alimentos básicos (% na dieta)
Indicador relacionado com o comportamento da economia	Aumento do PIB (% anual)
Indicadores relacionados com a cobertura de necessidades básicas	Acesso a água potável (% da população) Taxa de analfabetismo (% da população)
Indicador relacionado com as possibilidades de acesso ao mercado	Estradas alcatroadas (% do total)

Mais recentemente, o relatório sobre o *Estado da Insegurança Alimentar no Mundo* (FAO, 2012. *The State of Food Insecurity in the World 2012*) indica os seguintes indicadores de vulnerabilidade:⁵

- volatilidade do preço interno dos alimentos;
- variabilidade da produção de alimentos per capita;
- variabilidade do fornecimento de alimentos per capita;

5 Os valores destes indicadores estão disponíveis no website: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/ess-fadata/en>

- estabilidade política e ausência de violência/terrorismo;
- valor das importações de alimentos face ao total de mercadorias exportadas;
- percentagem de terra arável equipada com sistemas de rega; e
- proporção de dependência das importações de cereais.

3.2.2. Contexto de vulnerabilidade

Uma vez identificados os setores da população vulneráveis, é útil analisar os contextos de vulnerabilidade e os meios de subsistência:

- dentro dos contextos de vulnerabilidade podem ser distinguidos vários tipos de fatores: ambientais (degradação da terra, erosão, poluição...); desastres naturais (secas, inundações, terremotos, ondas de calor e de frio...); conflitos armados; impactos individuais (doenças, mortes, perda de emprego...); e impactos causados por crises económicas ou financeiras (aumento do preço dos alimentos, diminuição da ajuda oficial ao desenvolvimento...); e
- quanto aos meios de subsistência podem ser considerados cinco fatores diferentes, de acordo com a abordagem de meios de subsistência sustentáveis (Sustainable Livelihoods Approach, SLA) utilizada pela FAO, a saber: capital humano, social, físico, natural e financeiro.

3.3. ANÁLISE DA CAUSALIDADE

A análise da causalidade constitui uma parte importante da avaliação. Podemos distinguir três níveis de causas da malnutrição:

- causas imediatas;
- causas subjacentes; e
- causas estruturais ou fundamentais.

3.3.1. Causas imediatas da malnutrição

São as que estão diretamente relacionadas com o consumo de alimentos e com a capacidade do corpo humano os aproveitar de forma adequada. Portanto, as causas imediatas da malnutrição correspondem a duas categorias principais:

- ingestão inadequada de calorias e nutrientes; e
- utilização inadequada dos nutrientes por parte do organismo (normalmente devido a uma afeição continuada de determinadas doenças).

Na maioria dos casos a malnutrição é o resultado da combinação de ambas as causas. A análise destas causas exige que se preste atenção, por um lado, ao consumo de alimentos (recolha, preparação e consumo de alimentos, assim como qualidade da dieta) e, por outro lado, ao estado de saúde da pessoa.

Estas causas explicam o fato de existirem fortes sinergias entre a saúde e o estado nutricional: uma pessoa doente provavelmente perde o apetite, ingere uma dieta pobre, digere pouco os alimentos e utiliza alguns dos nutrientes para combater as infeções. Uma pessoa malnutrida tem um sistema imunitário debilitado e é mais propensa às infeções que, por sua vez, aumentam o potencial e a gravidade da malnutrição.

3.3.2. Causas subjacentes da malnutrição

Podemos distinguir quatro áreas de causas subjacentes:

- i. **Falta de disponibilidade de alimentos** devido a condições climáticas, falhas do mercado ou destruição violenta. Depois de um progresso considerável na produção agrícola e de melhoria das infra-estruturas e do transporte que criaram oportunidades para a entrega de alimentos nas zonas onde há escassez, o impacto relativo dos problemas de disponibilidade como causa da insegurança alimentar está a diminuir. Contudo, a sua análise não se deve excluir da avaliação, especialmente por causa de determinados grupos vulneráveis que dependem em grande medida da agricultura de subsistência, que vivem em zonas com riscos climáticos ou que estão desalojados das suas terras.

- ii. **Falta de acesso a alimentos devido a limitações económicas ou físicas.** Na maioria dos casos as pessoas não podem aceder a quantidades suficientes de alimentos por razões económicas (poucos ou nenhuns rendimentos, preços dos alimentos demasiado elevados, etc.). Uma análise da pobreza e dos indicadores económicos pode ajudar nesta parte da avaliação. Alguns indicadores úteis são: a percentagem de população com um consumo diário inferior a um dólar, a percentagem de população que vive abaixo do limiar nacional de pobreza e a participação do quinto da população mais pobre no consumo nacional.
- iii. **Falta de conhecimentos sobre nutrição.** Em muitos casos as pessoas pobres têm uma dieta deficiente com grandes carências de alimentos básicos, tais como frutas, verduras, peixe e carne. Isto deve-se frequentemente a limitações financeiras, mas também pode acontecer por causa de um deficiente conhecimento nutricional. O conhecimento nutricional abrange a preparação e processamento dos alimentos, os hábitos alimentares, as crenças (por exemplo, os tabus alimentares) e a distribuição dos alimentos dentro do lar. Alguns exemplos de boas práticas são a alimentação infantil e as práticas de desmame (lactância materna), os hábitos saudáveis, o apoio à estimulação cognitiva das crianças e o cuidado e apoio às mães durante a gravidez e lactância.

A aptidão de uma mãe para cuidar adequadamente dos seus filhos dependerá, em certa medida, de como é distribuído o seu tempo entre o trabalho produtivo (de obtenção de rendimentos) e o reprodutivo (doméstico), bem como do seu acesso a serviços de saúde, água e fornecimento de combustíveis e aos mercados de alimentos. Dentro do lar, a sua situação económica e social ditará o grau de controle sobre o seu tempo e rendimentos e, por conseguinte, a capacidade de cuidar dos filhos e zelar pela sua saúde e bem estar. Em alguns países podem existir dados estatísticos nacionais para medir alguns destes fatores.

- iv. **Más condições de saneamento e de cuidados de saúde.** O acesso a água potável e a saneamento, um meio ambiente salubre e condições de vida adequadas são determinantes para o estado nutricional das pessoas. Tanto os indicadores da OMS como os do PNUD são úteis para realizar uma avaliação. Entre eles podemos destacar a percentagem de população com/sem acesso sustentável a uma fonte de água melhorada, a percentagem de população com/sem acesso sustentável a saneamento, a proporção de famílias com/sem acesso uma habitação segura, a percentagem de nascimentos assistidos por pessoal sanitário especializado ou o número de vacinações.

Portanto, as causas imediatas da malnutrição podem ser determinadas por um grande número de causas subjacentes. Será suficiente restringir a avaliação aos fatores que, em cada caso e em cada contexto, a equipe avaliadora identifique como mais críticos.

3.3.3. Causas estruturais ou fundamentais da malnutrição

As causas estruturais ou fundamentais da fome referem-se aos fatores determinantes das causas subjacentes, ou seja, às condições sócio-económicas e políticas gerais de um país que influenciam os fatores determinantes da nutrição. A avaliação das causas fundamentais da malnutrição é o passo que falta para terminar a análise de causalidade e relacionar a prevalência da malnutrição com o contexto do país.

A lista de causalidades encontradas que determinam as diferentes causas subjacentes pode ser extensa, pelo que há que centrar-se nas mais importantes. A identificação da causa fundamental correta, aquela que em última instância conduz à malnutrição, é extremamente complicada. Em muitos casos a causalidade não pode ser provada.

As causas estruturais podem ser analisadas em diferentes âmbitos: subnacional, nacional ou internacional.

Nos **âmbitos inferiores ao nacional** a unidade económica mais pequena é a família. A este nível, as causas fundamentais da malnutrição podem ser encontradas nos meios de subsistência. Os meios de subsistência (meios humanos, naturais, financeiros, sociais e físicos) podem ser insuficientes e estar condicionados por aspetos internos (por exemplo, alta relação de dependência ou estratégias de resposta inadequadas) e externos (acontecimentos negativos, convulsões, sazonalidade...).

Relativamente às instituições, frequentemente a falta de capacidade ou de vontade dos titulares de deveres ao nível subnacional coloca em perigo o direito à alimentação. Em muitos países são formuladas e aprovadas políticas e leis adequadas, mas estas não chegam às zonas rurais onde vive a maioria das pessoas que sofrem de insegurança alimentar.

Os fatores ideológicos cobrem inclusivamente aspetos mais amplos da sociedade, tais como a religião, a cultura, as tradições e as crenças. As causas fundamentais podem ser as práticas discriminatórias que continuamente criam desvantagens para um grupo. A razão do desequilíbrio muitas vezes não é explicada pelas políticas injustas e leis, mas sim pelo comportamento social próprio de uma determinada população. Por outras palavras, a estrutura de poder dentro e entre as famílias muitas vezes é legitimada pela ideologia tradicional, que está enraizada na cultura aceite. Estas tradições às vezes são contrárias aos princípios de direitos humanos e estruturalmente representam desvantagens para alguns grupos.

O âmbito das causas estruturais no **plano nacional** está descrito na Diretriz 1.1. e relaciona-se com a análise do contexto que será abordada no capítulo seguinte. Trata-se de relacionar a ação geral do Governo com as causas imediatas e subjacentes da malnutrição, para o que devem ser identificadas as leis, políticas e instituições que desempenham um papel determinante na realização do direito à alimentação de determinados grupos.

Diretriz 1.1. “Os Estados deveriam promover e salvaguardar uma sociedade livre, democrática e justa a fim de proporcionar um ambiente económico, social, político e cultural pacífico, estável e propício no qual as pessoas possam alimentar-se e alimentar as suas famílias com liberdade e dignidade”.

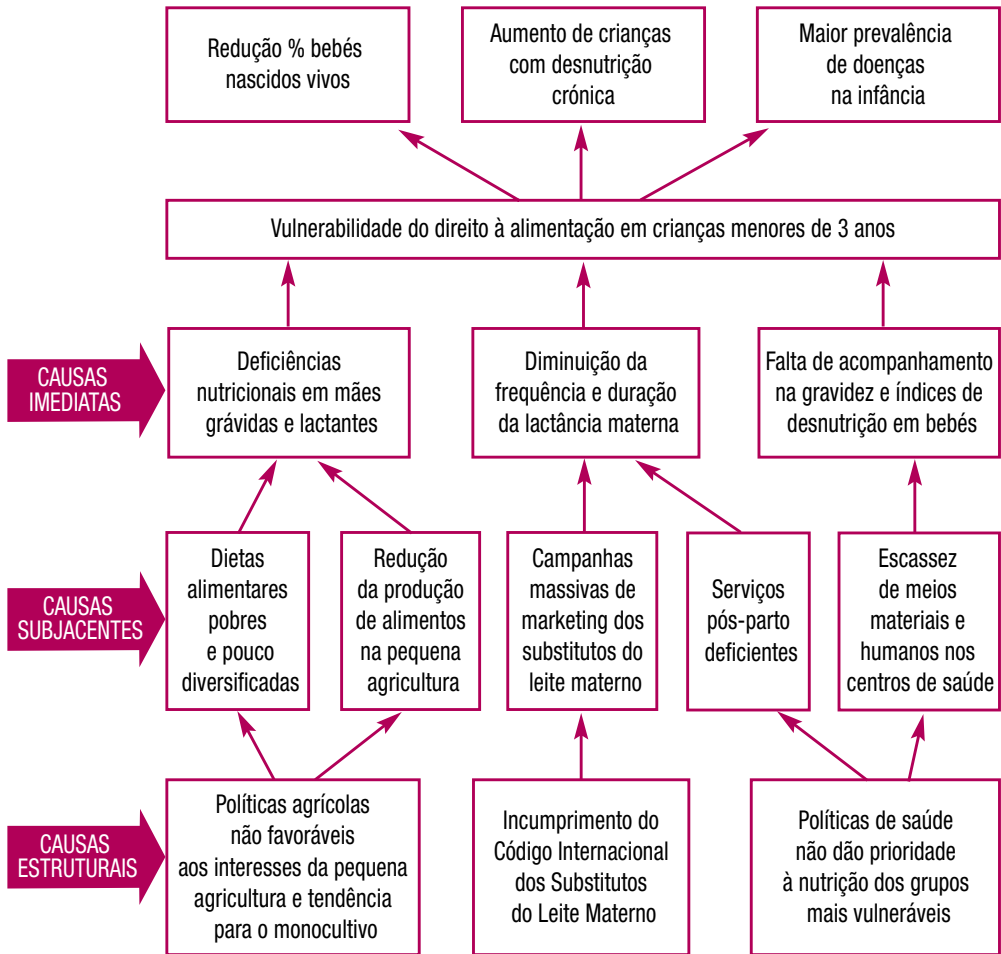
No **âmbito internacional**, os Estados estão relacionados, tanto no terreno político (alianças regionais, alianças de defesa, Nações Unidas) como económico (zonas de comércio livre, OMC) e jurídico (leis internacionais de direitos humanos). Todos os Estados são influenciados pelo desempenho dos seus vizinhos, para o bem e para o mal. O impacto dependerá, em grande medida, do seu poder e capacidade de negociação. A influência de outros países, ou do sistema internacional no seu conjunto, pode contribuir para uma maior prevalência da malnutrição num determinado país.

Por outro lado, as alterações climáticas, as epidemias e as pragas que atravessam fronteiras são outros exemplos dos condicionamentos internacionais que podem ser relevantes para os grupos vulneráveis.

3.3.4. Relações causais

Entre estes três níveis de causas da insegurança alimentar – imediatas, subjacentes e estruturais – existem relações causais que nos permitem relacioná-las e hierarquizá-las. Para representar estas relações podemos utilizar a metodologia da árvore de problemas, que permite relacionar os três níveis de causas.

EXEMPLO DE ÁRVORE DE PROBLEMAS



Fonte: Institute of Hunger Studies & "Right to Food. Urgent" Campaign. 2011. Guide for the Practical Application of the Right to Food Approach in Development Projects. Getafe, Spain, ADVANTIA S.A.

4

AVALIAÇÃO DO CONTEXTO PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

A avaliação do contexto para o direito à alimentação deve incluir:

- o quadro legal;
- o quadro político;
- o quadro institucional;
- a participação da sociedade civil; e
- a análise orçamental.

OPÇÕES PARA IDENTIFICAR AS LEIS, REGULACOES, POLITICAS E AMBITOS INSTITUCIONAIS MAIS RELEVANTES E DEFINIR O AMBITO DA AVALIACAO

- Consultar os resultados da análise causal: selecionar as leis, as regulações e as políticas mais diretamente relacionadas com as causas subjacentes da insegurança alimentar e vulnerabilidade e as instituições responsáveis por elas.
- Começar pela política e/ou estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional, caso exista, e examinar os vínculos com as políticas setoriais, leis específicas e regulações, e com as instituições responsáveis pela implementação dessa política e/ou estratégia.
- Começar pelas leis e políticas que se relacionam mais diretamente com o conteúdo básico do direito à alimentação adequada: disponibilidade dos alimentos, acesso físico e económico aos alimentos, alimentação suficiente e adequada e utilização dos alimentos.
- Realizar uma ou mais sessões de chuva de ideias com informadores-chave dos principais ministérios, de instituições de direitos humanos ou da Procuradoria Geral para redigir um inventário inicial ou para validar um inventário existente das leis, políticas e regulações e das instituições responsáveis.
- Examinar avaliações semelhantes que tenham sido realizadas noutros países e adaptar os processos e resultados ao contexto do próprio país.

Fonte: Elaborado a partir do FAO. 2009. *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*. Roma.

4.1. O QUADRO LEGAL

Diretriz 7.1. “Convida-se os Estados a considerarem, conforme os seus quadros jurídicos e as suas políticas nacionais, a possibilidade de incorporar disposições no seu ordenamento jurídico interno, se necessário com revisão constitucional ou legislativa, com o objetivo de facilitar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”.

O objetivo da análise do quadro legal do direito à alimentação é **determinar se o contexto jurídico é favorável à realização progressiva do direito à alimentação e, portanto, definir se a sua modificação deve ser um tema prioritário para o país.**⁶

POSSÍVEIS COMPONENTES RELEVANTES DO CONTEXTO JURÍDICO

- Obrigações internacionais dos Estados relativas ao direito à alimentação.
- Reflexo constitucional do direito à alimentação.
- Leis nacionais específicas sobre o direito à alimentação e/ou segurança alimentar e nutricional.
- Leis nacionais setoriais que podem ter incidência no direito à alimentação.
- Normas consuetudinárias que tenham incidência no direito à alimentação.
- Mecanismos disponíveis para recursos.
- Jurisprudência em casos relacionados com o direito à alimentação e/ou com outros direitos conexos.
- Instituições de direitos humanos.

Fonte: Elaborado a partir do FAO. 2009. *Guide to Conducting a Right to Food Assessment*. Roma.

Em primeiro lugar, devem ser analisadas as **obrigações internacionais** de um Estado relativamente aos direitos humanos, decorrentes da ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos, entre os quais se destacam:

- Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e seu protocolo facultativo;
- Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos;

⁶ Para a avaliação do quadro legal, pode ser útil consultar os Cadernos 1, 2 e 3 sobre legislação do direito à alimentação.

- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher;
- Convenção sobre os Direitos da Criança;
- Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos;
- Protocolo de São Salvador sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais; e
- Carta Social Europeia.

Diretriz 7.2. “Convida-se os Estados a considerarem, conforme os seus quadros jurídicos e suas políticas nacionais, a possibilidade de incorporar disposições nas suas leis internas, que podem incluir as suas Constituições, declarações de direitos ou legislação, com o objetivo de implementar diretamente a realização progressiva do direito à alimentação adequada. Poder-se-iam contemplar mecanismos administrativos, quase judiciais e judiciais, para proporcionar vias de recurso adequadas, eficazes e rapidamente acessíveis, em particular, aos membros de grupos vulneráveis”.

Em segundo lugar, deve ser analisado o quadro jurídico nacional porque muitas leis servem para a realização do direito à alimentação, desde as relativas à segurança alimentar, as que regulam o acesso aos recursos naturais, o direito privado, o direito laboral e até as leis sobre bem-estar e segurança social.

Dentro do quadro jurídico nacional há que analisar tanto a existência de normas relativas ao direito à alimentação como a sua aplicação, em diferentes âmbitos:

- Constituição: reconhecimento constitucional do direito à alimentação explícito, implícito ou como princípio orientador das políticas;
- legislação nacional: leis-quadro sobre o direito à alimentação ou sobre segurança alimentar e nutricional, bem como outras leis e normas jurídicas setoriais que estejam relacionadas ou tenham incidência no conteúdo básico do direito à alimentação; e
- direito consuetudinário, que em alguns países é muito relevante em temas tão importantes como o acesso aos recursos produtivos, terra e água.

A avaliação deve estender-se não apenas à existência e formulação das normas, mas também à forma como são desenvolvidas e aplicadas.

A avaliação do direito à alimentação também deve descrever quais são os **mecanismos de recurso** quase-judiciais e/ou judiciais existentes para os casos de violação dos direitos legais e constitucionais, quem os pode utilizar (indivíduos, grupos, ONG, etc.) e como podem ser utilizados.

Neste contexto, é importante a existência ou não de **jurisprudência** relevante, não só relativamente ao direito à alimentação como também aquela que permita determinar a atitude do poder judicial face aos direitos sócio-económicos, para saber se são considerados direitos individuais passíveis de ser reclamados perante um tribunal.

As instituições de direitos humanos também podem desempenhar um papel importante no apoio à realização dos direitos económicos, sociais e culturais. Portanto, será útil que a avaliação examine que tipo de **instituições de direitos humanos** existem (procuradorias gerais, comissões de direitos humanos, etc.) se os seus mandatos incluem o direito à alimentação, e quais são as suas atribuições e competências.

Diretriz 18.1. “Os Estados que tenham adotado, como política nacional ou nas suas leis, uma abordagem baseada 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 autónomas do Governo, conforme os Princípios de Paris”. [...]

4.2. O QUADRO POLÍTICO

A avaliação do quadro político de um país deve revelar **em que medida as políticas, os programas e as estratégias são favoráveis à realização progressiva do direito à alimentação adequada** e se esse quadro político responde às causas subjacentes e fundamentais da não realização deste direito para determinados grupos.

O quadro político deve contribuir para a criação de um ambiente propício que permita que todas as pessoas tenham acesso aos alimentos por si próprias. As políticas diretas sobre a alimentação devem ter definições claras e práticas dos objetivos políticos que visem a realização progressiva do direito à alimentação. As políticas indiretas sobre a alimentação devem, pelo menos, respeitar e proteger o direito à alimentação adequada.

TRÊS CRITÉRIOS QUE DEVEM ORIENTAR UMA POLÍTICA BASEADA NOS DIREITOS HUMANOS

- A política ou programa deve contribuir para a realização dos direitos humanos.
- Os princípios dos direitos humanos devem orientar todas as fases do processo de programação e de aplicação.
- As políticas e os programas baseados nos direitos humanos devem contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos titulares de direitos para reclamar os seus direitos e dos titulares de obrigações para conhecer as suas obrigações e assumir as suas responsabilidades.

Fonte: elaborado a partir de OHCHR. 2006. *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation*. Nova York e Genebra.

Existem duas possíveis situações nas quais o quadro político global não contribui para a criação de um ambiente propício à realização do direito a uma alimentação adequada:

- quando não existem políticas adequadas focadas na população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade. Do ponto de vista dos direitos humanos, a análise da falta de políticas deve identificar se existe incumprimento por parte do Estado das suas obrigações de respeitar, proteger e garantir o direito à alimentação; e
- quando as políticas existentes se repercutem desfavoravelmente na população. A avaliação das políticas vigentes deve analisar se estas são sólidas, se foram formuladas e implementadas de acordo com os princípios de direitos humanos, se abordam as causas da insegurança alimentar e da vulnerabilidade, se são dirigidas aos mais necessitados e se têm um impacto positivo na realização do direito à alimentação adequada dos grupos populacionais prioritários.

Além da existência de políticas e programas, é importante avaliar a qualidade e sustentabilidade da sua implementação, que dependem de vários fatores tais como a capacidade de gestão da pessoa/instituição responsável; a capacidade dos titulares de direitos para obter benefícios de um programa ou política; os vínculos de uma política específica com outras políticas públicas; a atribuição de recursos suficientes, etc. Esta parte da avaliação pode ser complementada com consultas às partes interessadas e entrevistas aos grupos vulneráveis.

As Diretrizes voluntárias incluem as áreas políticas mais relevantes que podem ser consideradas na implementação do direito à alimentação, pelo que podem servir de referência à avaliação:

- Diretriz 8: Acesso a recursos e bens;
 - Diretriz 8A: Trabalho;
 - Diretriz 8B: Terra;
 - Diretriz 8C: Água;
 - Diretriz 8D: Recursos genéticos para a alimentação e a agricultura;
 - Diretriz 8E: Sustentabilidade; e
 - Diretriz 8F: Serviços;
- Diretriz 9: Segurança dos alimentos e proteção do consumidor;
- Diretriz 10: Nutrição;
- Diretriz 11: Educação e sensibilização;
- Diretriz 13: Apoio aos grupos vulneráveis; e
- Diretriz 14: Redes de proteção social.

Além das políticas que têm relação direta com a segurança alimentar, existem políticas mais amplas – tais como as políticas fiscais, monetárias ou de desenvolvimento geral – que também podem ter um impacto direto ou indireto, inclusivamente maior, no direito à alimentação. Essas políticas podem condicionar tanto a implementação como os resultados das políticas alimentares e nutricionais e, assim, influenciar as limitações e os incentivos que os indivíduos enfrentam quando procuram satisfazer as suas necessidades alimentares.

Neste sentido, o contexto macroeconómico é determinado por certos parâmetros e regras essenciais, frequentemente estabelecidas pelo Governo, que afetam as relações comerciais dos países e as condições para o crescimento económico a longo prazo. Estes parâmetros e regras podem ser classificados em três grandes áreas:¹¹

11 Thomson A. & Metz, M. FAO. Roma. 1998. *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual. Training Materials for Agricultural Planning*, 40.

- aquelas que afetam os fluxos internacionais de recursos, tais como as regulações das taxas de câmbio;
- aquelas que têm a ver com o regime monetário, tais como a taxa de juro; e
- aquelas estabelecidas pelos Governos para financiar o seu próprio funcionamento, tais como os impostos e os níveis de despesa pública.

4.3. O QUADRO INSTITUCIONAL

Diretriz 5.1. “Os Estados, quando apropriado, deveriam avaliar o mandato e o desempenho das instituições públicas relevantes ao tema e, caso seja necessário, criá-las, reformá-las ou melhorar a sua organização e estrutura para contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional”.

Em muitos países a realização do direito à alimentação baseia-se no bom funcionamento de determinadas instituições públicas consideradas como agentes de desenvolvimento de funções específicas dirigidas, neste caso, a contribuir para a realização progressiva do direito à alimentação. A natureza intersetorial deste direito requer a coordenação, entre vários ministérios e gabinetes governamentais nacionais, regionais e locais. Clarificar a atribuição de funções e responsabilidades entre os setores e âmbitos do Governo pode conduzir a um aumento da prestação de contas e a uma ação mais eficaz.

Um fator que pode contribuir para a não realização do direito à alimentação adequada é o desempenho institucional inadequado e ineficaz – por exemplo, por falta de capacidade – ou falta de resposta institucional devido à ausência da instituição apropriada.

Consequentemente, o primeiro passo para uma avaliação é identificar e selecionar as instituições responsáveis pela realização do direito à alimentação. Podem existir muitas instituições relevantes do ponto de vista do direito à alimentação; uma lista com um máximo de dez instituições é suficiente para analisar a capacidade do quadro institucional em responder às causas reais da fome e prosseguir com uma abordagem baseada nos direitos. As seguintes instituições são de particular interesse para serem avaliadas:

- instituições com programas para a proteção social (alimentação escolar, subsídios para alimentos, transferências monetárias, ajuda alimentar, alimento por trabalho, etc.);
- comissões de caráter geral ou comités responsáveis pela coordenação da segurança alimentar/direito à alimentação em diferentes âmbitos;
- nos países onde a fome é um problema predominantemente rural, as instituições para o desenvolvimento agrário e administração da terra podem influenciar a realização do direito à alimentação;
- instituições na área da saúde, nutrição, educação, agricultura, habitação ou com funções semelhantes estreitamente relacionadas com a abordagem de direitos.

ASPETOS RELEVANTES A TER EM CONTA NA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

Responsabilidade / mandato	<p>A instituição tem mandato para atuar? Qual é o seu mandato? Qual é o papel que a instituição desempenha na implementação do direito à alimentação? As instituições e os seus membros estão conscientes das suas tarefas e do papel que desempenham como titulares de obrigações?</p> <p>Até que ponto o seu mandato tem como destinatários os grupos com insegurança alimentar e vulneráveis? Que ajustamentos são necessários no mandato institucional?</p>
Autoridade	<p>A instituição tem a autoridade necessária para desempenhar as funções previstas? A instituição pode falar com autoridade sobre um tema específico? Qual é a posição da instituição?</p>
Acesso e controle dos recursos	<p>Tem recursos suficientes para cumprir o seu mandato? O pessoal contratado é suficiente para realizar as tarefas? A instituição interage e coordena-se com outras instituições?</p>
Capacidade	<p>A instituição tem capacidade técnica para cumprir as suas funções? O pessoal está formado adequadamente no que está relacionado com o direito à alimentação?</p>

Fonte: Elaborado a partir do FAO. 2009. *Guide for Conducting a Right to Food Assessment*. Roma.

4.4. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Diretriz 18.2. “Convida-se os Estados a encorajar os esforços que as instituições nacionais realizam para estabelecer laços de colaboração e incrementar a cooperação com a sociedade civil”.

As organizações da sociedade civil (OSC) são importantes na hora de apoiar as queixas dos grupos vulneráveis a fim de ser reconhecido o seu direito à alimentação. Igualmente importante é a sua atividade informativa, formativa e de incidência para que os titulares do direito à alimentação conheçam os seus direitos, entendam o que significa o incumprimento do direito à alimentação e estejam informados dos mecanismos existentes para interpor os recursos e queixas pertinentes para que lhes seja reconhecido o direito à alimentação em caso de violação.

Para a realização progressiva do direito a uma alimentação adequada, os titulares de direitos (ou seus representantes) têm que estar cientes destes direitos, entender o seu conteúdo e saber como reclamá-los. Um aspeto importante é que os titulares de direitos tenham acesso a informação completa, atualizada e imparcial, pelo menos sobre os temas que afetam diretamente os seus meios de subsistência e gozo do direito. Precisam de saber a quem pedir responsabilidades em caso de violação do direito humano à alimentação e a quem dirigir as queixas. Ainda que as pessoas pobres estejam frequentemente bem informadas acerca dos programas governamentais existentes ou dos quais podem beneficiar diretamente, não sabem onde dirigir-se quando o acesso a estes programas lhes é negado ou quando os serviços prometidos não são cumpridos. Muitas vezes também não estão familiarizadas com a noção de titular de direitos humanos. Por isso, é muito importante o trabalho de formação, informação e sensibilização que pode ser desenvolvido pelas OSC com os titulares de direitos.

Além disso, a avaliação deve observar como as OSC participam na formulação, implementação e supervisão das políticas e avaliar a qualidade do seu trabalho.

4.5. A ANÁLISE ORÇAMENTAL

O orçamento é o instrumento de política económica mais importante de qualquer Governo. A elaboração do orçamento exige decisões concretas sobre como deve o dinheiro ser arrecadado e gasto. A análise orçamental constitui uma parte importante da avaliação das políticas e dos programas de um país, já que permite apreciar a implementação ou não dos compromissos políticos face às metas e objetivos estabelecidos, incluindo aqueles que se relacionam com a realização do direito a uma alimentação adequada.

Pela sua complexidade, a análise das alocações e gastos do orçamento público destinados a alcançar a segurança alimentar e nutricional não é uma tarefa fácil, pelo que deve ser realizada por um especialista, tanto em questões orçamentais como em matéria de direito à alimentação. Apesar das dificuldades, esta parte da avaliação reflete se é cumprido ou não o artigo 2.1. do PIDESC, que obriga os Estados Parte a "agir [...] no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto". De acordo com este artigo, a análise orçamental deve centrar-se em dois temas principais:

1. se o Estado, na alocação de recursos está a dar prioridade à realização dos direitos económicos, sociais e culturais em geral, e do direito à alimentação em particular;
2. se o Estado está ou não a retroceder nos níveis de cumprimento alcançados anteriormente.

Para tal, a análise orçamental deve revelar:

- os recursos disponíveis e a sua evolução no tempo;
- como são utilizados nos diferentes períodos orçamentais; e
- quais são as prioridades.

A natureza multissetorial do direito à alimentação torna especialmente difícil a análise do orçamento para identificar que rubricas orçamentais promovem este direito. Também as diferenças entre o orçamento aprovado e o orçamento executado, bem como a eficácia e a eficiência das despesas realizadas, complicam a análise.¹²

12 Para aprofundamento da análise orçamental pode ser consultado o Caderno 5.

UM ORÇAMENTO PÚBLICO TEM EM CONTA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO...

- Se a luta contra a fome está refletida como uma prioridade nos orçamentos.
- Se é destinada uma proporção crescente do orçamento às pessoas em situação de insegurança alimentar, vulneráveis e marginalizadas e se são alocados recursos para melhorar as suas condições de vida.
- Se as dotações e gastos orçamentais são equitativos e não discriminatórios, promovendo a inclusão social e económica.
- Se a informação relativa aos orçamentos é acessível em todas as etapas – formulação, legislação, implementação e auditoria.
- Se os cortes orçamentais não atingem desproporcionalmente as políticas sociais.
- Se nos orçamentos estão incluídas linhas compensatórias no caso de retrocesso dos níveis alcançados em matéria de direito à alimentação.

Fonte: Elaborado a partir do FAO. 2009. *Guide for Conducting a Right to Food Assessment*. Roma.

Atualmente não existe consenso acerca do que se deve incluir numa “rubrica orçamental sobre a segurança alimentar”. Não obstante, a FAO propõe oito indicadores que podem orientar uma análise orçamental que vai mais além da avaliação do direito à alimentação:

1. **atividades para erradicar a fome.** Este indicador pode manifestar o compromisso do Governo na sua luta contra a fome para, por exemplo, realizar os ODM;
2. **institucionalização para combater a fome.** O indicador mostra os fundos atribuídos à principal instituição responsável pela segurança alimentar;
3. **investimento em agricultura.** É importante saber a percentagem de despesa pública em recursos destinados aos pequenos agricultores, porque eles são os que mais sofrem a insegurança alimentar;
4. **emprego.** O indicador serve para conhecer a percentagem de recursos destinados à criação de emprego e obtenção de rendimentos para erradicação da fome;
5. **serviços de saúde básicos.** Investimento em serviços de saúde básicos;
6. **resposta a emergências.** Percentagem do orçamento destinado a emergências, em especial à ajuda alimentar de emergência;
7. **participação.** O indicador dá-nos a conhecer se existem mecanismos de participação da sociedade civil no processo orçamental e se estes são efetivos; e
8. **dívida pública.** O pagamento da dívida pode repercutir-se nas rubricas orçamentais, especialmente as que se referem a serviços sociais básicos.

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. Aspectos 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.

