

Direitos humanos - estratégia de luta contra a fome

Introdução

A abordagem de direitos humanos à segurança alimentar e nutricional vem sendo adotada por um número crescente de atores nacionais e internacionais com atenção especial para a promoção e proteção do direito à alimentação adequada. De fato, ações e decisões políticas que deixam de levar em conta as obrigações decorrentes dos direitos humanos figuram entre as causas principais da persistência e até do aumento da fome no mundo. Em 2009, pela primeira vez na história, o número de pessoas subnutridas ultrapassou a marca de um bilhão. No ritmo atual, será impossível atingir a primeira das Metas de Desenvolvimento do Milênio, que é a de cortar pela metade a porcentagem de pessoas subnutridas no mundo até 2015.

Este boletim descreve como uma revisão das estratégias nacionais e internacionais que atenda aos requisitos dos direitos humanos poderia levar a uma luta mais efetiva contra a fome e suas causas estruturais.

1. O direito à alimentação e a integração dos direitos humanos nas estratégias de segurança alimentar e nutricional

"O direito à alimentação não é um slogan de natureza puramente retórica... O direito à alimentação tampouco é simplesmente uma obrigação imposta aos Estados... Em anos recentes, o direito à alimentação é visto de modo crescente como uma ferramenta operacional, que pode funcionar como bússola a guiar uma possível resposta nos níveis nacional e internacional". (Olivier De Schutter, Inspetor Especial da ONU para o direito à alimentação).¹

Sob a vigência da lei internacional dos direitos humanos, os Estados devem tomar medidas visando à realização progressiva do direito à alimentação, valendo-se do máximo de recursos disponíveis para proteger os habitantes do seu território contra a fome e a má nutrição. A proposta de adoção de uma estratégia nacional para a realização do direito à alimentação adequada foi apresentada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seu Comentário Geral nº 12.² As Diretrizes para o direito à alimentação³ recomendam que os Estados implementem estratégias nacionais baseadas nos direitos humanos, que incluam objetivos, metas, critérios de avaliação, prazos e que cubram todos os aspectos dos sistemas de alimentação, os grupos vulneráveis e as situações especiais, como parte da estratégia nacional abrangente de desenvolvimento (Diretriz para o direito à alimentação 3).

Estados "...deveriam avaliar a adoção de uma estratégia nacional , a partir da abordagem de direitos humanos, para a realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar em âmbito nacional, como parte de uma estratégia mais abrangente de desenvolvimento nacional"

(Diretriz para o Direito à Alimentação 3.1).

- 1 De Schutter, Olivier (2010), Five proposals for a genuine integration of the right to food in the revised comprehensive framework of action (contribuição para a Consulta de Dublin, 18-19 de maio de 2010), Inspetor Especial do Conselho das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre o Direito à alimentação. Abril de 2010, Genebra.
- 2 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral n. 12 sobre o direito à alimentação adequada, E/C.12/1999/5.
- 3 FAO, Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, adotadas na 127ª Sessão do Conselho da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em novembro de 2004, aqui denominadas "Diretrizes para o Direito à Alimentação". (http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm)

2. Os princípios de direitos humanos -

PANTHER⁴

A título de lição aprendida durante o processo de implementação das Diretrizes para o Direito à Alimentação, a FAO propôs usar os princípios PANTHER por ocasião da aplicação de uma abordagem de direitos humanos à formulação de estratégias relativas à segurança alimentar e nutricional em todos os níveis e em todos os estágios do processo.

- **PARTICIPAÇÃO.** Implica que todos os segmentos diretamente interessados, particularmente os grupos sociais e as comunidades locais mais afetados pela fome e a má nutrição, podem participar da avaliação, tomada de decisão, implementação e monitoramento de estratégias, políticas, programas e projetos relevantes para a segurança alimentar e nutricional. Em todo caso, participação significativa inclui, como requisito básico, que deve ser respeitado o princípio do consentimento livre, prévio e informado das pessoas afetadas por programas ou projetos específicos.
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Direitos humanos e obrigações do Estado andam de mãos dadas – os direitos só podem ser realizados quando seu cumprimento é efetivamente exigido. Nessa perspectiva, a conquista de uma prestação de contas efetiva do cumprimento das obrigações relativas à realização do direito à alimentação figura entre os desafios mais imediatos para impedir a impunidade das violações do direito à alimentação; ao mesmo tempo, é uma oportunidade para aumentar a eficiência da luta contra a fome.
- **NÃO DISCRIMINAÇÃO.** A discriminação por razões de raça, língua, religião ou sexo é proibida pela lei internacional dos direitos humanos. A aplicação do princípio da não discriminação implica, por exemplo, o reconhecimento dos direitos das

mulheres, incluindo seu direito a amamentar e direitos trabalhistas afins, incluindo salário igual para trabalho igual, direitos iguais a terra e herança, acesso igual a recursos naturais e financeiros, assim como controle e propriedade iguais dos mesmos.

- **TRANSPARÊNCIA.** Significa que os atores, especialmente os mais afetados pela fome e pela insegurança alimentar, têm o direito de receber dos Estados toda a informação relativa aos processos de tomada de decisão quanto a políticas, programas e projetos que possam ter efeitos positivos ou negativos sobre a realização do seu direito à alimentação.
- **DIGNIDADE HUMANA.** Os direitos humanos têm sua própria razão de ser na função de proteger a dignidade humana. Por outro lado, o exercício dos direitos humanos deve estar alinhado com a dignidade humana. Por essa razão, o acesso à alimentação por parte dos que se encontram numa situação de maior insegurança alimentar deve ser proporcionado de modo tal que seja consistente com a sua dignidade, como, por exemplo, assegurando a adequação e a aceitabilidade da assistência alimentar e fortalecendo nas pessoas as capacidades de alimentar a si mesmas a longo prazo.
- **DELEGAÇÃO DE PODER.** Delegação de poder é o processo de aumentar as capacidades dos detentores de direitos, especialmente dos mais afetados pela fome e pela má nutrição, de efetivamente demandar e exercer seus direitos e exigir prestação de contas por parte de quem assumiu obrigações.
- **IMPÉRIO DA LEI.** O império da lei é um princípio que sustenta que o governo deve obedecer à lei exatamente do mesmo modo que os cidadãos. Toda e qualquer instituição pública que empreender uma ação deve ter a autoridade legal para fazer isso. Esse princípio também tem relação com o princípio do devido processo legal e a disponibilidade de mecanismos recursais, tanto administrativos, quase-judiciais, como pelos tribunais.

⁴ Acrônimo inglês para **P**articipation, **A**ccountability, **N**on-discrimination, **T**ransparency, **H**uman Dignity, **E**mpowerment e **R**ule of law.

3. Experiências de integração do direito à alimentação no nível nacional:

*o caso brasileiro*⁵

Mesmo que o direito humano à alimentação só tenha sido acolhido na Constituição Federal em 2010, o Brasil já tem uma longa história de criação e consolidação de políticas públicas visando melhorar as condições sociais das pessoas afetadas pela insegurança alimentar e a má nutrição. O programa Fome Zero foi lançado em 2003 para combater a fome e a pobreza. Em 2006, essa política pública foi institucionalizada com a sanção da lei orgânica, LOSAN, a principal lei nacional relativa à alimentação e à nutrição. A LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), cujos objetivos são: realizar o direito humano à alimentação adequada, formular e implementar políticas e planos de alimentação e nutrição, encorajar a integração de todos os esforços do governo e da sociedade civil e promover o seguimento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no país. Esse processo foi possibilitado pela implementação de um mecanismo de participação social, assumido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o qual garante ampla participação de representantes do governo e da sociedade civil. A implementação dessas políticas é coordenada pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). Em 2010, a CAISAN foi incumbida de formular o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-2015). Esse plano:

- contextualiza a presente segurança alimentar e nutricional no país, analisando os principais determinantes (produção de alimentos, disponibilidade de alimentos, condições de renda e vida, acesso a alimento e água adequados, saúde e nutrição e acesso a serviços afins, educação) e discutindo os programas e as ações relativas à segurança alimentar e nutricional e ao direito à alimentação adequada.

- identifica os desafios para o período proposto para o plano, entre eles: consolidação da abordagem intersetorial e participativa; erradicação da pobreza e da insegurança alimentar; reversão do aumento do sobrepeso e da obesidade; fortalecimento do papel do Estado na promoção da produção em pequena escala e do modelo agroecológico; consolidação da Reforma Agrária; e a confrontação das desigualdades étnicas, de gênero e socioeconômicas.
- reafirma a necessidade de consolidar o SISAN e define um plano de trabalho específico para pôr em prática as 8 diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com a identificação de metas, atividades, responsabilidades, prazos, alocação orçamentária e indicadores.
- estabelece um mecanismo avançado de monitoramento da realização do direito à alimentação adequada, valendo-se dos indicadores e da informação existentes nos sistemas setoriais, e aplicado por um comitê técnico multilateral dos segmentos diretamente interessados, definido pela CAISAN.⁶

4. Recomendações para integrar o direito à alimentação no nível global: *o processo visando ao Marco Estratégico Global para a segurança alimentar e nutricional*

O Marco Estratégico Global (MEG), que atualmente está sendo desenvolvido no contexto do Comitê reformado para Segurança Alimentar Mundial (CSA), foi incumbido de formular um conjunto de diretrizes para Estados, atores intergovernamentais, o setor corporativo privado e o próprio CSA, sobre como promover a coerência política com o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, dentro de um marco de direitos humanos, visando à plena realização do direito à alimentação adequada e outros direitos afins.

5 Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015, agosto 2011.

6 Uma análise detalhada da experiência no Brasil pode ser encontrada em: FAO, Right to Food – Making it Happen, Progress and Lessons Learned through implementation, 2011, (http://www.fao.org/righttofood/publi11/FORUM%20REPORT_web.pdf).

Na Cúpula para a Segurança Alimentar Mundial em Madri, no ano de 2009, o Secretário Geral das Nações Unidas propôs integrar o **direito à alimentação adequada “como base para a análise, a ação e a prestação de contas”**. Inspirando-se nessa proposta e construindo sobre a visão do CSA reformado de um mundo em que os países implementem as Diretrizes para o Direito à Alimentação, podem ser feitas as seguintes recomendações visando à integração do direito à alimentação no MEG:⁷

ANÁLISE: uma avaliação das políticas nacionais e globais atuais, a partir da abordagem de direitos humanos deve ser conduzida no sentido de avaliar seus impactos positivos ou negativos sobre a segurança alimentar e nutricional dos mais afetados pela fome e a má nutrição. Tal avaliação, baseada nos padrões estabelecidos pelo marco do direito à alimentação já existente, precisa ser particularmente incluída na secção do MEG dedicada à análise das causas básicas da fome..

AÇÃO: políticas coerentes nos níveis nacional, regional e global precisam ser desenhadas e implementadas para assegurar que causas estruturais e outros obstáculos à segurança alimentar e nutricional sejam removidos, dentro de prazos específicos e com a mobilização adequada de recursos. Orientações valiosas neste sentido, que refletem um consenso entre Países membro da FAO sobre o que deve ser desenvolvido em diferentes áreas de políticas públicas para promover o direito à alimentação, pode ser encontrado nas Diretrizes para o direito à alimentação. Estados e organizações internacionais devem desenvolver estratégias nacionais e globais de cunho participativo, envolvendo os representantes dos grupos afetados pela

7 Uma orientação útil sobre avaliação, orçamento, legislação, e treinamento sobre o direito à alimentação pode ser encontrada em: FAO, Right to Food Methodological Toolbox, 2009, (http://www.fao.org/righttofood/publi_02_en.htm).

fome e a má nutrição e outras organizações da sociedade civil, a fim de assegurar que elas não prejudiquem, mas apoiem os esforços locais e nacionais para atingir a plena fruição do direito à alimentação adequada. Essa perspectiva baseada nos direitos humanos precisa ser priorizada nas recomendações de política e programas no MEG.

PRESTAÇÃO DE CONTAS: a prestação de contas baseada nos direitos humanos é construída principalmente sobre dois pilares: monitoramento do desempenho dos portadores de obrigação e delegação de poder (empoderamento) para os detentores de direitos para que possam exigir a responsabilização portadores de obrigação em caso de não cumprimento. Nesse sentido, a promoção de mecanismos de monitoramento efetivo e prestação de contas se faz necessária nos níveis nacional e global. Um mecanismo global de monitoramento é necessário especificamente dentro do CSA e do MEG. Esses mecanismos de monitoramento efetivo contribuirão significativamente para aprimorar a prestação de contas baseada nos direitos humanos por parte de atores em todos os níveis, para a adoção de medidas corretivas em caso de falhas e incoerências políticas específicas nos níveis nacional, regional e internacional, enquanto, ao mesmo tempo, aperfeiçoa as boas práticas e. **Tais mecanismos fortaleceriam o CSA como a plataforma internacional mais inclusiva, influente e efetiva para a segurança alimentar e nutricional em todo o mundo.**

"Ao elaborarem estas estratégias, estimula-se os Estados a consultarem organizações da sociedade civil e outras partes interessadas fundamentais nos planos nacional e regional..."

(Diretriz para o Direito à Alimentação 3.8)



Equipe do Direito à Alimentação • ESA • © FAO, 2012

Esta Ficha Informativa foi desenvolvida em colaboração com a FIAN.

Autoria de Natalia Landivar, Flavio Valente e Martin Wolpold-Bosien, tradução por Vilmar Schneider

Para baixar da internet: www.fao.org/righttofood • Para maiores detalhes, favor contatar: Barbara.Ekwall@fao.org