





## Advocacia para o direito à alimentação a partir da análise de orçamentos públicos

O conteúdo deste caderno de trabalho baseia-se no guia "*Orçamentar para promover o direito à alimentação*" da FAO, elaborado por Ann Blyberg e Frank Mischler com a valiosa contribuição de Helena Hofbauer y Vivek Ramkumar.

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 ORÇAMENTOS é apresentar alguns dos aspetos nos quais o orçamento público é um fator importante para o reconhecimento do direito à alimentação, abordando a realização de ações de advocacia a partir da análise dos orçamentos públicos.

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

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

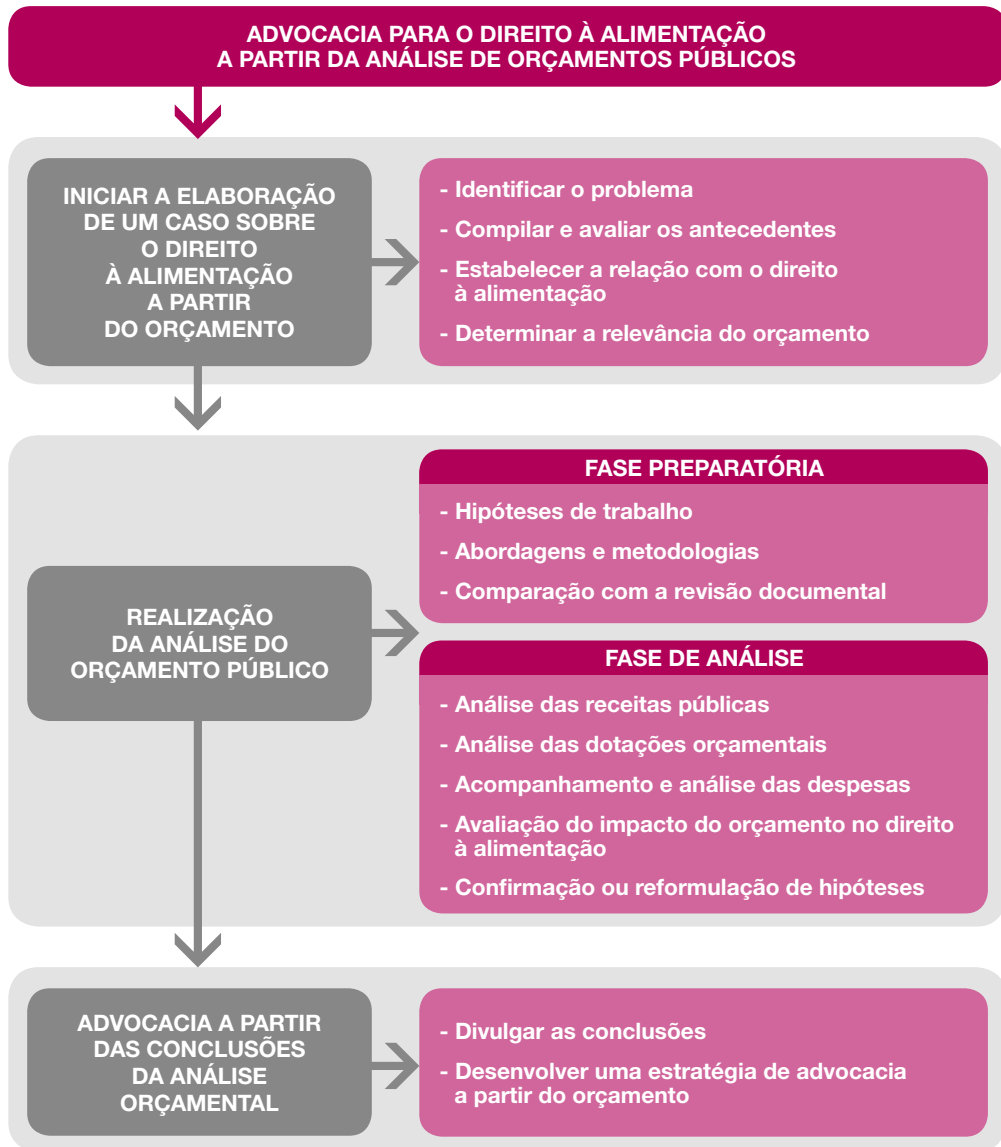
© FAO 2014

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

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

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

## RESUMO DO CONTEÚDO



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

## INTRODUÇÃO

O reconhecimento do direito à alimentação como direito humano e a sua consagração no ordenamento jurídico internacional e nas leis nacionais é muito importante, mas não é suficiente para que todas as pessoas tenham acesso a uma alimentação adequada. Além do mencionado reconhecimento, os Governos em colaboração com a sociedade civil devem formular políticas, planos e programas para garanti-lo, dando prioridade às pessoas mais vulneráveis. Caso tais políticas não existam ou estejam mal formuladas é inevitável propor melhorias utilizando os parâmetros do direito à alimentação.

Uma ferramenta que pode ser muito eficaz para assegurar o direito à alimentação é o **trabalho de advocacia a partir da análise dos orçamentos públicos**. Aqui entram em jogo não apenas os orçamentos mas também as políticas, os planos e os programas porque são necessárias verbas para serem desenvolvidos. O orçamento é a forma mais real e objetiva de medir o compromisso de um Governo com o reconhecimento do direito à alimentação. No entanto, não é fácil transportar o conteúdo do direito à alimentação para os orçamentos de um determinado país porque, ainda que estes estabeleçam o que é alocado e o que pode ser gasto, por um lado não especificam o que deveria ser gasto e, por outro lado, não mencionam a eficiência e eficácia dos gastos reais e quem são os verdadeiros beneficiários.

CLARIFICAÇÃO DE TERMOS	
ANÁLISE ORÇAMENTAL	TRABALHO ORÇAMENTAL
Estudo dos números do orçamento público, sejam receitas, dotações ou despesas.	Inclui não apenas a análise orçamental, mas também o acompanhamento das despesas, avaliações de impacto das despesas, capacitação comunitária sobre o orçamento, etc.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, quadro 1. Roma.

Contudo, as causas da fome e da malnutrição são muito diversas e a análise orçamental pode fornecer-nos pistas do tratamento dado por um Governo a tais causas. Além disso, convém recordar que os Estados têm obrigações específicas no âmbito do direito à alimentação, pelo que o estudo dos fundos orçamentais disponíveis pode dar-nos uma ideia do cumprimento ou incumprimento dessas obrigações por parte do Governo.

O trabalho sobre o orçamento pode ser um instrumento muito útil para que as organizações da sociedade civil, os legisladores e as comissões de direitos humanos possam influenciar a realização do direito à alimentação.

Podemos encontrar uma referência importante para a promoção do direito à alimentação através do trabalho sobre os orçamentos nas Diretrizes sobre o direito à alimentação, em especial na Diretriz 12, relativa aos recursos financeiros nacionais que devem apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada.

## **DIRETRIZES SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

### **DIRETRIZ 12. RECURSOS FINANCEIROS NACIONAIS**

12.1. Estimula-se as autoridades regionais e locais a alocarem recursos nos seus respetivos orçamentos para a luta contra a fome e a insegurança alimentar.

12.2. Os Estados deveriam garantir a transparência e a prestação de contas em relação ao uso dos recursos públicos, em particular na área da segurança alimentar.

12.3. Incentiva-se os Estados a promoverem gastos em programas sociais básicos, em particular nos que afetem os segmentos pobres e vulneráveis da sociedade, e a protegê-los dos cortes orçamentais, aumentando ao mesmo tempo a qualidade e eficácia dos gastos sociais. Os Estados deveriam esforçar-se para garantir que os cortes orçamentais não afetem negativamente o acesso a uma alimentação adequada dos setores mais pobres da sociedade.

12.4. Incentiva-se os Estados a estabelecerem um ambiente jurídico e económico propício com vistas a promover e mobilizar a poupança interna e a atrair recursos externos para investimentos produtivos, assim como a buscar fontes novas de financiamento, tanto públicas como privadas, a nível nacional e internacional, para os programas sociais.

12.5. Convida-se os Estados a tomarem medidas apropriadas e a sugerirem estratégias para contribuir à sensibilização das famílias de emigrantes, com o objetivo de promover o uso eficiente das remessas enviadas por eles para realizar investimentos, a fim de melhorar os seus meios de vida, inclusive a segurança alimentar das suas famílias.

Além disso, é importante ter em conta o direito das pessoas acederem à informação e poderem avaliar um orçamento, incluindo os próprios documentos orçamentais, as políticas, os programas, os planos e os relatórios prévios à elaboração do orçamento que afetam o acesso à alimentação, como aqueles relacionados com agricultura, segurança alimentar ou fornecimento de alimentos em caso de emergência. Ou seja, não só se deve analisar o que o Governo faz no âmbito orçamental, mas também como o faz.

O direito de participação das pessoas na tomada de decisões está reconhecido no âmbito dos direitos humanos, como podemos ver no artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 25 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e nas Diretrizes sobre o direito à alimentação.



# 1

## COMO INICIAR A ELABORAÇÃO DE UM CASO RELACIONADO COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO A PARTIR DO ORÇAMENTO

Os Governos deparam-se com obstáculos de diversa natureza no momento de abordar o direito à alimentação, que advêm tanto de necessidades ou interesses que devem satisfazer-se no interior dos Estados como de compromissos internacionais assumidos. As pressões internas e externas são importantes e podem resultar numa disputa por verbas do orçamento que podiam ser destinadas à realização do direito à alimentação. Por isso, a partir de diferentes setores da sociedade civil se incentivam os Governos a aumentar as dotações orçamentais para que o direito humano à alimentação seja efetivamente reconhecido para todas as pessoas.

Nesta primeira fase, dirigida à definição de um caso relacionado com o direito à alimentação e com os orçamentos públicos, procura-se essencialmente identificar o problema, recolher e rever a informação relevante e estabelecer a relação do problema com o direito à alimentação e com os orçamentos públicos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para este efeito pode ser aproveitado o conteúdo do Caderno 7 desta coleção, dedicado à avaliação do direito à alimentação.

## 1.1. IDENTIFICAR O PROBLEMA

Normalmente o problema não se apresenta, a priori, nem bem delimitado, nem bem definido. Pode ser abordado a partir de diversos ângulos:

- a partir de uma organização da sociedade civil ou de direitos humanos;
- um legislador pode ter conhecimento do problema a partir do pedido de ajuda de uma pessoa, manifestado individualmente; e
- uma comissão de direitos humanos pode ter conhecimento de um problema através das queixas apresentadas por indivíduos ou grupos, ou através de informações difundidas pelos meios de comunicação.

Assim que se identifique o problema, deve ser exposto da forma mais clara possível com a informação disponível inicialmente.

## 1.2. COMPILAR E AVALIAR OS ANTECEDENTES

Uma vez identificado o problema, é necessário recolher toda a informação que possa servir para compreendê-lo melhor e poder enquadrá-lo no contexto político, económico e social do país ou da localidade onde se vai trabalhar, e assim destacar as oportunidades e as limitações que poderemos encontrar ao longo do processo. Esta compilação e revisão de informação relevante deve permitir-nos confirmar e aprofundar ou corrigir e reorientar a identificação inicial do problema.

Ainda que não se possa determinar com exatidão, a priori, que tipo de informação pode ser necessária porque depende, em grande medida, de cada caso concreto, convém ter em conta a seguinte informação:

- **as políticas e planos governamentais pertinentes;**
- **as estatísticas governamentais** relevantes para os temas relacionados com o direito à alimentação (relativas à pobreza, fome e malnutrição);
- **o quadro legal do país**, não só as leis como também os possíveis mecanismos de recurso; e
- **a informação sobre o orçamento público, o processo orçamental e os seus atores.** Para realizar o trabalho orçamental é necessário conhecer o quadro legal que regula a elaboração, aprovação e execução orçamental, o seu grau de transparência e participação, bem como os respetivos responsáveis.

### 1.3. DETERMINAR SE O PROBLEMA IDENTIFICADO ESTÁ RELACIONADO COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

É muito provável que o problema identificado possa relacionar-se com mais de um direito humano. A decisão de focalização no direito à alimentação é uma decisão que deverá ter em conta as prioridades individuais ou coletivas e as possibilidades de atuação no âmbito de um direito ou de outro.

Uma vez determinado que a situação analisada versa sobre um tema relacionado com o direito à alimentação, convém aprofundar o que diz a legislação nacional sobre este direito, que tratados internacionais ou regionais que reconheçam o direito à alimentação foram ratificados pelo Estado e, portanto, que obrigações assumiu a esse respeito.

#### ALGUMAS PERGUNTAS RELEVANTES UMA VEZ DETERMINADO QUE O TEMA ESTÁ RELACIONADO COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

- Existem disposições na Constituição que garantem o direito à alimentação?
- Em caso afirmativo, como se relacionam com o tema?
- Existe alguma política ou legislação sobre o direito à alimentação?
- Em caso afirmativo, que dizem e como se relacionam com o direito à alimentação?
- Que tratados internacionais ou regionais ratificou o Governo?
- Que estabelecem esses tratados sobre o direito à alimentação?
- Que artigos se relacionam especificamente com o problema em causa?
- Que obrigação ou obrigações concretas dos Estados podem ser aplicadas ao problema?
- Que aspetos do Comentário Geral 12 do Comité DESC podem ser aplicados ao tema?
- Que determinam as *Diretrizes sobre o direito à alimentação* acerca do que o Governo deveria fazer em relação ao tema identificado?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 1. Roma.

#### 1.4. DETERMINAR SE O PROBLEMA IDENTIFICADO TEM UMA RELAÇÃO SUBSTANCIAL COM O ORÇAMENTO

Pretende-se ver se o orçamento teve um papel fundamental na criação do problema. Se a organização, depois de ter definido o problema e de ter recolhido e revisto a informação pertinente determinou que se trata de um tema de direito à alimentação relacionado com o orçamento, estará em situação de avançar com a análise orçamental. No entanto, caso se constate que alterar o orçamento não ajudará a solucionar a situação ou se não parece realista que se consigam realizar alterações no orçamento público, não terá muito sentido o esforço de levar a cabo o trabalho orçamental.

##### PODE AJUDAR O TRABALHO ORÇAMENTAL?



Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*. Roma.

Dada a complexidade de realizar o trabalho orçamental, é aconselhável que, previamente, a organização envolvida averigue os seus conhecimentos e capacidades, e também do seu pessoal, para realizar o trabalho orçamental. Caso contrário, deverá procurar apoio externo e, inclusivamente, equacionar um trabalho conjunto e coordenado com outra organização interessada que tenha essas capacidades.

CAPACIDADE DA ORGANIZAÇÃO PARA O TRABALHO ORÇAMENTAL	
Adequação ao âmbito natural de trabalho	A organização deve avaliar se o seu âmbito natural de trabalho (nacional, regional ou local) corresponde ao âmbito do trabalho orçamental a ser realizado.
Capacidade de interlocução	A organização deve analisar se tem capacidade de interlocução com os organismos públicos relevantes neste caso, se poderá conseguir deles informação relevante e estabelecer diálogo sobre o tema.
Conhecimento especializado sobre DESC (em especial, sobre o direito à alimentação)	A organização deve averiguar se tem um conhecimento sólido dos direitos humanos económicos, sociais e culturais, em geral, e do direito à alimentação em particular.
Capacidade de investigação e análise sócio-económica	A organização deve identificar se tem as habilidades técnicas necessárias para fazer as complexas análises estatísticas e orçamentais requeridas.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 1. Roma.

Ao mesmo tempo que se avaliam as próprias capacidades, convém analisar o contexto externo no qual atua a organização. Neste sentido, deve ser levado em conta:

- o contexto político geral no qual se realiza a investigação, porque os resultados definitivos do trabalho dependerão, em grande medida, do grau de acessibilidade e abertura do Governo à sociedade civil;
- o grau de participação dos cidadãos na formulação, aprovação e execução do orçamento, ou seja, se os organismos públicos competentes facilitam esta participação; e
- o trabalho orçamental da sociedade civil, ou seja, identificar as organizações da sociedade civil que estejam a desenvolver trabalho orçamental num determinado âmbito.



## **2** REALIZAÇÃO DA ANÁLISE DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS

Uma vez determinado que os aspetos orçamentais têm relevância para o nosso caso sobre o direito à alimentação, é necessário proceder à análise do orçamento. Nesta segunda fase há um primeiro momento de carácter preparatório (hipóteses de trabalho, abordagens, metodologias, comparação) e um segundo momento propriamente de análise orçamental.

### **2.1. PREPARAÇÃO PARA REALIZAR A ANÁLISE**

Formulação da hipótese de trabalho ou premissa inicial pela organização que realiza a análise sobre a relação do orçamento de um Governo com o problema de direito à alimentação, relação que se espera poder determinar uma vez concluído o trabalho orçamental.

#### **PERGUNTAS PERTINENTES PARA ESTABELECEER A RELAÇÃO DO ORÇAMENTO COM O PROBLEMA DE DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

- Qual é o papel específico do orçamento do Governo no problema?
- Em que parte do problema está situado o orçamento?
- Que ações ou omissões orçamentais do Governo se repercutiram na criação do problema?
- Em que momento do processo orçamental (formulação, aprovação, despesas, auditoria) surge o problema?
- Em que âmbito (nacional, regional ou local) surge o problema?
- Que teria que fazer o Governo de forma a contribuir para melhorar a situação?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.

## Decidir as abordagens do trabalho orçamental e as metodologias

As abordagens do trabalho orçamental e as metodologias são determinadas de acordo com a natureza dos temas de direito à alimentação em análise, de acordo com os objetivos da organização, as suas capacidades e o contexto envolvente.

- **As abordagens** do trabalho orçamental podem ser:
  - nacionais, regionais ou locais, dependendo da área de interesse da organização; e
  - relativas às receitas, dotações ou despesas, de acordo com a área ou áreas de interesse.
- **As metodologias**, neste caso o tipo de trabalho orçamental que uma organização deseje realizar, podem ser, entre outras, as seguintes:
  - análise dos números orçamentais num intervalo de tempo, relativamente a grupos sócio-económicos ou por setores;
  - comparação de despesas com dotações;
  - acompanhamento dos gastos do Governo; e
  - avaliação do impacto dos gastos do Governo nos programas específicos relacionados com o direito à alimentação.

### PERGUNTAS PERTINENTES PARA DETERMINAR AS ABORDAGENS E AS METODOLOGIAS DO TRABALHO ORÇAMENTAL

- O interesse da organização respeita o que ocorre no âmbito nacional, regional ou local?
- A preocupação está em como o Governo aumenta as suas receitas, em como se realizam as dotações orçamentais ou como se efetuam as despesas? É conveniente debruçar-se mais sobre uma dessas áreas?
- É necessário analisar o orçamento de um ou mais anos para determinar tendências?
- É necessário analisar, além dos orçamentos, os relatórios mensais ou trimestrais do Governo e/ou o relatório de auditoria de fim de ano para comparar as despesas com as dotações?
- Deve realizar-se um acompanhamento independente dos gastos do Governo? Em caso afirmativo, convém fazê-lo com ou sem participação de outros grupos interessados?
- A abordagem do trabalho orçamental e as metodologias são estabelecidas tendo em conta as suas capacidades e o contexto em que se trabalha?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.



## Comparar o tema com os documentos pertinentes

Depois de determinadas as abordagens e as metodologias, são muitos os diferentes tipos de documentos que podem ser úteis dependendo do âmbito no qual a organização esteja a desenvolver o seu trabalho e se são focados nas receitas, nas dotações ou na auditoria das despesas.

De acordo com o relatório da CEPAL “*Research and proposal for budget performance indicators in Latin American countries*”, a International Budget Partnership elabora um Índice de Orçamento Aberto que reflete a quantidade de informação orçamental publicamente disponível nos oito documentos orçamentais fundamentais para uma gestão transparente do orçamento público:

1. documento preliminar;
2. proposta de orçamento do Executivo;
3. orçamento promulgado;
4. orçamento dos cidadãos;
5. relatórios entregues durante o ano;
6. revisão semestral;
7. relatório de fim de ano; e
8. relatório de auditoria.

POSSÍVEIS DOCUMENTOS COM RELEVÂNCIA NA ANÁLISE ORÇAMENTAL NO ÂMBITO ESTATAL	
TIPO DE DOCUMENTO	CONTEÚDO TÍPICO
Plano Estratégico para a Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)	Planos e políticas para fomentar o crescimento e a redução da pobreza por períodos superiores a 3 anos. Inclui informação macroeconómica e sobre a estrutura e políticas sociais.
Declaração prévia ao orçamento	Estabelece os parâmetros dentro dos quais o Executivo elaborará o seu projeto de orçamento.
Proposta de orçamento do Executivo	Relatório exaustivo sobre as finanças públicas, incluindo as despesas, as receitas, o défice, o superavit e a dívida pública que habitualmente o Governo submete à aprovação do poder legislativo.

**POSSÍVEIS DOCUMENTOS COM RELEVÂNCIA  
NA ANÁLISE ORÇAMENTAL NO ÂMBITO ESTATAL (cont.)**

TIPO DE DOCUMENTO	CONTEÚDO TÍPICO
Documentos de apoio	Documentos relacionados com o orçamento, como os estudos económicos.
Fundos extra-orçamentais	Receitas e despesas contabilizadas separadamente do orçamento, normalmente apoiadas por rendimentos reservados, sejam de fontes internas ou externas (por exemplo de países ou de organismos doadores).
Orçamento aprovado	O orçamento tal como foi aprovado depois do debate legislativo sobre a proposta de orçamento do Executivo.
Relatórios durante o ano	Relatórios mensais ou trimestrais sobre as receitas e despesas.
Relatório/revisão semestral	Relatório exaustivo sobre a aplicação do orçamento, incluindo a revisão das premissas económicas.
Relatório de fim de ano	Relatório sobre as receitas e despesas no final do ano. Normalmente contém informação mais detalhada do que o relatório de auditoria.
Relatório de auditoria	Relatório emitido pela instituição fiscalizadora suprema do país que acredita a solidez das contas governamentais definitivas de fim de ano.
Estatísticas do Governo	Incluem os dados dos censos, os indicadores de rendimento, os pontos de referência, etc. As estatísticas, em particular os dados desagregados, podem ser muito importantes para dar sentido aos dados do orçamento. As estatísticas que um investigador necessita dependem do caso em que esteja a trabalhar.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.

Convém recordar o fato de que, dada a complexidade e natureza multissetorial do direito à alimentação, em muitos casos é necessário analisar o orçamento de vários ministérios, departamentos e organismos. Também é possível fazer a análise nos âmbitos inferiores ao nacional, analisando os orçamentos, contas e auditorias de governos regionais e locais.

Que pode fazer uma organização se, pelos canais normais, não obtém toda a informação de que necessita? Neste caso deve investigar noutros âmbitos, tais como o académico, universitário, organismos internacionais que têm informação que pode ser necessária (ONU, Banco Mundial, CEPAL, ONG internacionais...), etc.

- A sua organização identificou algum tema relevante sobre o direito à alimentação em que está presente a dimensão orçamental?
- Trata-se de um tema de âmbito local, regional ou nacional?
- A dimensão orçamental em causa refere-se a receitas públicas, dotações orçamentais ou despesas públicas?
- Que documentação orçamental está disponível e acessível para se poder iniciar a análise orçamental do tema?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 2.2. REALIZAÇÃO DA ANÁLISE ORÇAMENTAL

Realizar a análise do orçamento para entender melhor o cumprimento das obrigações estatais relativamente ao direito à alimentação supõe um desafio, já que as normas relativas a direitos humanos, económicos, sociais e culturais em geral, e ao direito à alimentação em particular, podem ser complicadas e o trabalho orçamental pode implicar a gestão de informação abundante e complexa e exigir especial atenção para determinados detalhes. Como realçado anteriormente, uma organização que realize este trabalho deve fazer uma reflexão prévia sobre as suas capacidades e, caso necessário, recorrer a alianças com outros atores que tenham a qualificação necessária.

POSSÍVEIS CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTAIS	
Os orçamentos públicos podem estar disponíveis em diferentes formatos (classificações) que fornecem diferente informação sobre as alocações orçamentais. Normalmente os orçamentos governamentais costumam misturar as diferentes classificações.	
<b>Classificação administrativa</b>	Atenta na entidade governamental (ministério, departamento ou organismo) que será responsável por uma determinada verba e que deverá prestar contas pela sua gestão.
<b>Classificação económica</b>	Fornece informação sobre a natureza das receitas e despesas de acordo com categorias económicas significativas (por exemplo, despesas de funcionamento, investimentos, transferências de bens e serviços, impostos de diferentes tipos, empréstimos e subsídios, etc.).
<b>Classificação funcional</b>	Especifica as alocações em função dos objetivos e prioridades para a utilização das verbas.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.

A forma de abordar o trabalho que parece mais adequada é partir das obrigações do Estado em matéria de direito à alimentação: Que é suposto o Governo fazer para ajudar a realizar o direito à alimentação? Está a fazer o que é suposto fazer (o que está obrigado a fazer) no que respeita à maneira de desenvolver e gerir o orçamento?

As obrigações de um Governo podem derivar da legislação nacional ou dos tratados internacionais relativos aos direitos humanos.<sup>2</sup>

O primeiro passo da análise será diferente dependendo da dimensão orçamental que esteja implicada no caso: as receitas públicas, as dotações orçamentais ou as despesas.

### **Análise das receitas governamentais à luz das obrigações em matéria de direito à alimentação**

Os Governos podem obter as suas receitas através de diversas fontes: impostos, taxas, empresas públicas, concessões de recursos naturais ou de explorações de diverso tipo, ajuda oficial ao desenvolvimento. Entre elas, a arrecadação de impostos é a principal, daí a importância que pode ter a análise das implicações de cada tipo de imposto.

A forma como um Governo aumenta as suas receitas não é indiferente aos direitos humanos. Alguns exemplos hipotéticos de determinadas decisões sobre as receitas que podem supor o incumprimento das obrigações relativas aos direitos humanos ajudam a entendê-lo:

- **o aumento de receitas por parte do Governo mediante a criação ou aumento de um imposto de valor acrescentado sobre alguns produtos alimentares básicos** pode colocar dúvidas sobre o cumprimento pelo Governo da sua obrigação de respeitar o direito à alimentação, já que as pessoas pobres seriam as mais afetadas pois gastam a maior parte dos rendimentos em produtos de primeira necessidade, e com este imposto indireto teriam que destinar mais dinheiro para adquirir tais produtos, diminuindo a sua capacidade económica para cobrir o resto das suas necessidades básicas;
- **apesar do crescimento do PIB de um país, o Governo não estabelece aumentos das receitas.** Nesta situação poderá interpretar-se que o Governo não “utiliza ao máximo todos os recursos disponíveis” para cumprir as suas obrigações em matéria de direito à alimentação, como estabelece o PIDESC; e
- **apesar da vontade dos doadores internacionais em contribuir para programas específicos, o Governo não aceita ajudas adicionais porque a estratégia macroeconómica estabelece um limite aos gastos do Governo.** As estratégias macroeconómicas são o quadro no qual se desenvolvem os orçamentos públicos e têm uma grande repercussão nos orçamentos, daí a importância de avaliá-las do ponto de vista da realização dos direitos humanos.

---

<sup>2</sup> Para aprofundamento sobre as obrigações, consultar o Caderno 1.

## **Análise das dotações orçamentais à luz das obrigações em matéria de direito à alimentação**

As dotações são uma declaração da forma como o Governo pretende gastar as verbas disponíveis e uma manifestação das suas prioridades, entre as quais devem incluir-se os direitos humanos. A análise das dotações permite-nos considerar o impacto potencial ou provável que estas terão sobre o direito à alimentação. O impacto real só será conhecido depois de gastas as verbas.

Se o tema que é objeto da nossa análise se refere a um projeto concreto, terá uma localização específica no orçamento e será mais fácil de localizar. Mas caso se trate de um tema mais amplo, convém ter em conta que poderão existir dotações orçamentais relevantes em diferentes rubricas, ministérios ou departamentos. Portanto, a análise terá que ser minuciosa e considerar as diferentes classificações orçamentais que possam fornecer informação sobre as dotações pertinentes.

Convém ter presente que, em muitos casos, os problemas de uma situação não se devem às dotações orçamentais, mas sim à elaboração de políticas ou programas. É difícil avaliar se a elaboração de uma determinada política, programa ou projeto facilitará ou não o gozo do direito à alimentação, pelo que serão necessárias não só uma investigação e análise suficientes, mas também um profundo conhecimento do contexto em que a tal política, programa ou projeto se vai desenvolver.

Um aspeto relevante para as dotações orçamentais destinadas à realização do direito à alimentação é o princípio da não regressão,<sup>3</sup> ou seja, que o Governo não deve dar passos atrás na realização progressiva deste direito. Neste sentido, é muito importante a análise comparativa das dotações orçamentais de diversos anos para ver se estas aumentam ou diminuem, tendo em conta os necessários ajustamentos devido à inflação e ao crescimento populacional.

---

3 Para maior detalhe, consultar a secção 1.4.1. do Caderno 1.

## AJUSTAMENTOS DEVIDO À INFLAÇÃO

A inflação indica-nos que, com a mesma quantidade de dinheiro, se poderá comprar menos à medida que passam os anos porque vai aumentando progressivamente o custo dos produtos, bens e serviços.

Por isso, para se poder fazer uma comparação precisa dos orçamentos governamentais de uma série de anos, é necessário ajustar os números orçamentais de acordo com a inflação para que sejam realmente comparáveis. Para o fazer, a ferramenta mais comum, habitualmente publicada pelos próprios Governos, é o Índice de Preços no Consumidor (IPC) ou, algumas vezes, o índice de inflação. Dada uma série de anos a analisar e tomando como valor de referência o do ano inicial (que seria equivalente a 100), os anos sucessivos – caso tenha havido inflação – mostrarão índices superiores a 100 que nos ajudarão a traduzir os valores do orçamento correspondente em dados equivalentes comparáveis aos do ano de referência.

## DOTAÇÕES PER CAPITA

Além da inflação, na análise das dotações pode ser prodente ter em conta que a população do país evolui, normalmente crescendo, de maneira que as dotações orçamentais de diversos anos, que podem parecer equivalentes em quantidade, ao ter que responder às necessidades de uma população maior podem representar na realidade um retrocesso no nível de cobertura. Ou, perante uma dotação com o mesmo montante a duas províncias ou departamentos de um país para um programa de subsídio alimentar, há que ter em conta qual é a população de cada província, já que podem ocorrer discriminações na dotação a cada pessoa.

Por isso, é interessante fazer os cálculos das dotações per capita, dividindo a dotação aprovada pela população que deve ser atendida.

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.

## Acompanhamento e análise das despesas relacionadas com o direito à alimentação

É muito importante fazer o acompanhamento das despesas orçamentais porque poucas vezes coincidem com as dotações, de maneira que ainda que a análise das dotações orçamentais nos possa fazer pensar que o Governo está a fazer um esforço significativo para cumprir as suas obrigações em matéria de direito à alimentação, a análise das despesas mostra-nos que não é assim.

Ou também pode acontecer que ainda que as despesas coincidam em geral com as dotações, se examinadas detalhadamente, podemos chegar à conclusão de que não se está a gastar de forma eficiente e que a qualidade dos bens e serviços está muito abaixo



do que seria de esperar com os montantes despendidos. Neste contexto a pergunta-chave é: o Governo está a gastar os seus fundos de acordo com as suas obrigações sobre direito à alimentação?

Podem existir muitas razões que explicam porque em muitos casos as despesas não coincidem com as dotações ou não alcançam o resultado esperado. Entre as mais comuns destacam-se:

- **corrupção na utilização das verbas ou sua utilização ineficiente.** A corrupção é uma das formas mais comuns de desvio de verbas, através de irregularidades nas aquisições, inscrições falsas nos livros de contas, etc. Se um Governo não combate a corrupção ou a ineficiência das despesas não cumpre a sua obrigação de utilizar o máximo de recursos disponíveis para fomentar o direito à alimentação;
- **uma deficiente gestão financeira traduz-se numa despesa inferior ao orçamentado.** Pode acontecer que determinados departamentos governamentais não tenham a capacidade ou a vontade de gastar todos os fundos que lhes tenham sido atribuídos para fins concretos, o que coloca questões sobre o cumprimento pelo Governo da obrigação de utilizar o máximo de recursos disponíveis;
- **despesas não autorizadas.** Um Governo pode deslocar os fundos de um programa a outro. Em alguns casos estas alterações violam a lei, noutras não, traduzindo-se em transferências ou orçamentos suplementares. Estes, apesar da sua legalidade, por vezes podem supor um incumprimento das obrigações do Governo relativas ao direito à alimentação; e
- **regras inflexíveis.** A realização do direito à alimentação pode ser afetada pela existência de regras inflexíveis no processo de gestão financeira.

As organizações da sociedade civil realizam um importante trabalho de investigação e análise dos gastos do Governo que pode servir também às instituições governamentais, como as comissões nacionais para os direitos humanos, com a possibilidade de trabalharem em colaboração. Algumas das metodologias utilizadas são:

- **auditorias sociais e controle comunitário.** Envolvem as comunidades em debates com as autoridades nos quais, normalmente, exigem a prestação de contas quando são detetados graves defeitos na implementação dos programas;
- **controle das aquisições de produtos e serviços.** Se os procedimentos de solicitação e aprovação de ofertas não são realizados adequadamente, o resultado costuma ser que se paga mais do que o necessário por bens e serviços cuja qualidade não corresponde ao preço. Em alguns países as organizações da sociedade civil desenvolvem processos de vigilância da contratação para controlar preços e qualidade dos produtos entregues; e

- **estudos de acompanhamento da despesa pública.** Estes estudos (PETS, acrónimo em inglês) investigam o fluxo dos recursos desde os governos centrais, passando pelos governos locais, até aos fornecedores para detetar possíveis fugas.

### **Avaliar o impacto do orçamento governamental sobre o direito à alimentação**

O impacto das decisões do Governo relativas a receitas, dotações e despesas nem sempre se produz de forma imediata. No entanto, as obrigações do Governo não são só de fazer mas também de conseguir determinados resultados relativos à realização dos direitos humanos em geral e do direito à alimentação em particular. É um fato que a avaliação do impacto é muito difícil porque muitos fatores podem contribuir para a falta de acesso à alimentação adequada (dotações insuficientes no orçamento; verbas insuficientes para a prestação do serviço; formulação e prestação de serviços inadequados; fatores externos ao programa específico; e fatores externos ao orçamento no seu conjunto). Portanto, a avaliação do impacto requer o “controle” de outros fatores que podem afetar a situação, o que em muitos casos é muito difícil ou mesmo impossível. No entanto, há sempre a possibilidade de se fazerem aproximações aplicando as técnicas adequadas.<sup>4</sup>

Avaliar o impacto do orçamento é, frequentemente, a chave para realizar um trabalho orçamental efetivo sobre direitos humanos.

#### **AVALIAÇÃO DO IMPACTO DO ORÇAMENTO RELATIVAMENTE AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**

- O orçamento governamental interferiu com o gozo efetivo do direito à alimentação de alguma pessoa – por exemplo, aplicação de IVA em produtos alimentares básicos?
- O orçamento governamental está a fornecer às pessoas que sofrem fome e desnutrição os bens e serviços que necessitam para melhorar a sua situação?
- As despesas do Governo estão a aumentar progressivamente o gozo do direito à alimentação das pessoas?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 2. Roma.

4 Consultar o Caderno 7.

## **Confirmação ou reformulação da hipótese de trabalho**

Depois de todos os passos anteriores a organização deve averiguar se a análise realizada confirmou a hipótese inicial ou não:

- em caso afirmativo, a organização estará preparada para desenvolver um trabalho de advocacia a partir das suas conclusões, como veremos a seguir; e
- em caso negativo, ou seja, se as conclusões revelam que o papel do orçamento é diferente daquele previsto na sua hipótese, a organização deve reformulá-la e considerar a conveniência de voltar a realizar o processo de análise. No caso das conclusões revelam que o orçamento não foi uma causa importante no caso estudado, as suas investigações devem dirigir-se a âmbitos diferentes do orçamental.



## **3** DESENVOLVER ADVOCACIA A PARTIR DO ORÇAMENTO

Chegando-se à conclusão de que nos encontramos perante um problema de direito à alimentação, de ter confirmado que o orçamento teve um papel significativo na criação ou no agravamento do problema e de ter analisado os aspetos orçamentais relacionados, surge a pergunta: Como divulgar os resultados obtidos e avançar na ação de advocacia para o direito à alimentação?

### **3.1. DIVULGAR AS CONCLUSÕES**

Em todo o processo de investigação e análise é compilado um bom número de documentos – políticos, orçamentais, contabilísticos – e é gerada uma grande quantidade de informação que determina os resultados finais de todo o trabalho. Chegou a hora de elaborar as conclusões e divulgá-las de forma clara e convincente ao público-alvo, distinguindo quais são as principais conclusões para as destacar do resto da informação gerada.

Além disso, a FAO sugere que se olhe em perspetiva para o trabalho realizado, particularmente quando se tratam temas que se situam entre o conhecimento comum e os detalhes técnicos.

Uma vez determinadas as conclusões-chave da investigação pode iniciar-se a elaboração de uma estratégia de advocacia a partir do orçamento.

## PERGUNTAS PERTINENTES PARA DIVULGAR AS CONCLUSÕES

- Os resultados do trabalho são pertinentes e relevantes quanto ao tema?
- Quais são as conclusões mais importantes do trabalho realizado?
- São relevantes em termos sociais, políticos ou jurídicos?
- A apresentação das conclusões é suficientemente clara e compreensível?
- O que dizem as conclusões acerca do cumprimento ou incumprimento pelo Governo das suas obrigações relativas ao direito à alimentação?
- São evidenciadas as deficiências políticas e legislativas atuais em relação ao direito à alimentação?
- Que modificações políticas, legislativas, orçamentais ou de outra natureza decorrem das conclusões?
- As soluções apresentadas são exequíveis?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 3. Roma.

### 3.2. DESENVOLVER UMA ESTRATÉGIA DE ADVOCACIA A PARTIR DO ORÇAMENTO

Ainda que a advocacia pareça uma atividade própria das organizações da sociedade civil, em muitas ocasiões os legisladores ou os membros de outras instituições, como as comissões nacionais de direitos humanos, ao visar a produção de alterações numa lei, política ou programa, envolvem-se também em tarefas de advocacia.

Para elaborar a estratégia devemos ter em conta os seguintes componentes:

- **o objetivo da estratégia** não é o problema investigado, mas sim o processo e os objetivos políticos que possam contribuir para a sua solução. O objetivo deve ser racional, considerando-se as possibilidades de alteração da atual situação e o momento adequado para implementar tal alteração;
- **a mensagem** deve conter uma exposição clara do problema, a sua solução e as ações necessárias para a conseguir. Através destes três componentes pode refletir-se sobre a importância do assunto, a forma de abordá-lo e os passos necessários para o fazer. É importante equacionar a solução de forma clara e exequível. Deve elaborar-se uma única mensagem clara e acessível para o público a que se dirige, utilizando dados compreensíveis. A mensagem pode ser complementada com gráficos e quadros sempre que ajudem a visualizá-la e não criem confusão;

- **identificar o público ou a audiência**, podendo distinguir-se entre audiência primária e secundária. A audiência primária é formada pelas pessoas que numa instituição tomam as principais decisões e têm a autoridade necessária para alterar a formulação ou as normas de um programa de Governo, a alocação de fundos ou o seu desembolso. Em geral, aquelas pessoas às quais deve recorrer uma organização para alcançar a solução equacionada. A audiência secundária é formada pelas pessoas que podem exercer pressão ou influenciar a audiência primária, tal como os decisores que não são diretamente responsáveis pelas soluções apresentadas, os legisladores, os formadores de opinião, os meios de comunicação e a sociedade civil. A audiência secundária tem, em muitos casos, um papel decisivo para elevar o perfil de um tema e aumentar a pressão sobre a audiência primária; e
- **o plano de ação** para divulgar a mensagem à audiência-alvo deve incluir:
  - a identificação das audiências primária e secundária e das pessoas que numa determinada instituição podem facilitar-nos o acesso a elas;
  - a identificação dos possíveis aliados ou dos negociadores para determinadas reuniões;
  - a identificação do mensageiro, ou seja, a pessoa adequada para cada caso e cada audiência que colabora com a organização para comunicar a mensagem de forma mais eficaz;
  - determinar a data e o momento adequados para dar a conhecer a mensagem;
  - planificar as ações específicas para cada tipo de audiência (audiências públicas, testemunhos, conferências de imprensa, publicação de relatórios, manifestações públicas e outras atividades de rua, entrevistas em meios de comunicação, exposições, etc.) e os responsáveis pelo seu desenvolvimento.

## PERGUNTAS PERTINENTES RELATIVAS AO PLANO DE AÇÃO PARA A ESTRATÉGIA DE INCIDÊNCIA

- Toda a equipe de trabalho conhece o plano de ação e está de acordo com ele?
- Que deve fazer cada um no plano?
- Estamos de acordo sobre a nossa audiência primária e secundária?
- Elaborámos uma mensagem clara e convincente?
- Todos entendem e aceitam a mensagem?
- Quem são os mensageiros para cada uma das audiências e porque os escolhemos?
- Elaborámos o material adequado para cada audiência?
- Estamos preparados para debater com o Governo as suas ações e omissões relativamente ao problema investigado?
- Estamos preparados para explicar claramente a implementação, a metodologia e a informação utilizadas no trabalho orçamental?
- Somos capazes de explicar de que forma o problema representa uma falha do Governo no cumprimento das suas obrigações sobre o direito à alimentação e quais são essas obrigações?
- Somos capazes de explicar porque é que a solução que estamos a propor poderia ser uma maneira do Governo melhorar o cumprimento das suas obrigações para com o direito à alimentação?

Fonte: elaborado a partir de FAO. 2009. *Budget Work to Advance the Right to Food*, capítulo 3. Roma.



Imagine que a sua organização, através do trabalho orçamental, identificou que o município vai dedicar uma parte importante de recursos do orçamento do próximo ano à instalação de uma estátua do presidente no parque do município e que, paralelamente, vai verificar-se uma significativa redução dos recursos destinados ao programa de nutrição escolar que a câmara municipal tem apoiado nos últimos anos para combater os altos níveis de desnutrição infantil:

- Que objetivo deve a sua organização considerar?
- Qual seria a principal mensagem e que abordagem lhe daria?
- Quem seriam as audiências primária e secundária?
- Faça um esboço de um plano de ação de advocacia.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

A large rectangular area with a red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across most of the width of the red box.

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

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



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

## CADERNOS DE TRABALHO SOBRE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

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

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

