

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Consenso global



O DIREITO

À
ALIMENTAÇÃO



O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL PARA A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Consenso global

Organização das Nações Unidas
para Agricultura e Alimentação
Roma, 2014

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.

ÍNDICE

1	O MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL BASEADO NOS DIREITOS HUMANOS	4
1.1	O MEG	4
1.2	O direito à alimentação adequada como visão do CSA.....	5
1.3	Instrumentos dos direitos humanos como os fundamentos do MEG	6
1.4	Os Direitos Humanos na política e recomendações programáticas do MEG	7
1.5	Princípios dos Direitos Humanos para estratégias no nível de cada país	7
1.6	Prestação de contas e monitoramento com base nos Direitos Humanos no MEG	8
2	DA CENTRALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: COMO ASSEGURAR QUE AS POLÍTICAS ESTÃO ALINHADAS COM A ABORDAGEM DO MEG BASEADA NOS DIREITOS HUMANOS?	9
2.1	Os agentes comprometidos com a implementação do MEG	9
2.2	Desenvolvendo políticas baseadas nos direitos humanos: a abordagem em sete passos.....	9
2.3	Assegurar a implementação dos princípios dos Direitos Humanos no processo político: os princípios PANTHER.....	14
2.4	Implementação de políticas específicas relevantes para os grupos mais afetados pela fome e má nutrição.....	16
2.5	Monitoramento e prestação de contas	18
3	OBSERVAÇÕES FINAIS	21
	REFERÊNCIAS	22

O Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional (MEG), tendo sido adotado por consenso pelos governos, é o primeiro a sistematicamente conferir centralidade ao direito à alimentação adequada e aos direitos humanos no âmbito de políticas relevantes para a segurança alimentar e nutricional nos níveis global, regional e nacional. O MEG requer que todas as partes interessadas implementem e garantam a coerência dessas políticas no que se refere ao direito à alimentação adequada. Esta publicação documenta os elementos mais importantes do MEG que fundamentam e ilustram a afirmação acima. Ela também oferece sugestões importantes às partes interessadas sobre como traduzir esse consenso global para a prática no nível de cada país.

1 O MARCO ESTRATÉGICO GLOBAL BASEADO NOS DIREITOS HUMANOS

1.1 O MEG

Depois de dois anos de consultas, a Primeira Versão do MEG foi adotada por consenso durante a 39ª sessão do Comitê para Segurança Alimentar Mundial (CSA), em outubro de 2012.¹ De acordo com a decisão tomada pelo CSA, “o **principal valor agregado pelo MEG é prover um marco abrangente e um documento único de referência contendo orientação prática relativa a recomendações centrais para a adoção de estratégias, políticas e ações de segurança alimentar e nutricional, validadas pelo amplo grau de apropriação, participação e consulta exigido pelo CSA**”.² O MEG é um documento vivo e dinâmico que reflete o atual consenso internacional entre governos, e que será regularmente atualizado visando incluir resultados e decisões do CSA.³

A elaboração do MEG foi vista como um dos maiores desafios decorrentes de sua reforma⁴

quando foi constituído um instrumento-chave capaz de incrementar **o papel do CSA** como “a mais inclusiva das plataformas internacionais e intergovernamentais para que uma ampla gama de interessados engajados pudesse trabalhar em conjunto de modo coordenado e em apoio a processos liderados por países rumo à eliminação da fome e à garantia da segurança alimentar e nutricional para todos os seres humanos”.⁵

O processo de elaboração do MEG foi construído sobre três pressupostos básicos:

- ◆ o MEG **reflete um consenso existente entre governos sobre segurança alimentar e nutricional**. Ele se baseia em decisões tomadas por consenso no Plenário do CSA com a participação de todas as partes interessadas do CSA;⁶
- ◆ O MEG reafirma que a responsabilidade por e a apropriação das políticas e estratégias lideradas pelos países é, em primeira linha, do governo de cada país. Essas políticas e esses programas devem ser consistentes com os princípios dos direitos humanos e devem ser elaborados de modo tão participativo e inclusivo quanto foi o processo no âmbito do CSA;

¹ CSA, 2012. *Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition*, Thirty-ninth session, 15-20 October 2012, CSA 2012/39/5 Add. 1. [Obs.: as traduções dos títulos das obras se encontram junto às referências no final do texto].

² *Ibidem*, parágrafo 7.

³ CSA, 2012. *First Version of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF)*. Preamble and Decision Box, Thirty-ninth Session, 15-20 October 2012, Agenda Item V.b, parágrafo 5.

⁴ CSA, 2009. *Reform of the Committee on World Food Security*, Final Version, Thirty-fifth session of the CFS, 14,15 and 17 October 2009, Agenda Item III, CSA: 2009/2 Rev 2.

⁵ Ver acima, nota 1, parágrafo 2.

⁶ *Ibidem*, parágrafo 10.

- ◆ O MEG reúne ações promovidas pelo conjunto completo das partes interessadas trabalhando no mundo inteiro em prol da segurança alimentar e nutricional e em políticas afins. Esses agentes, especialmente as agências intergovernamentais como FAO, IFAD, WFP e o grupo CGIAR – bem como iniciativas de outros fóruns internacionais e intergovernamentais – devem **garantir a coerência de suas políticas e seus programas nos níveis global, regional e nacional com o consenso alcançado mediante o processo do MEG.**

Durante as consultas sobre o MEG, os membros do CSA decidiram, após profundos debates, **reconhecer o papel essencial da abordagem da segurança alimentar e nutricional baseada nos direitos humanos, particularmente do direito à alimentação adequada, e conferir centralidade a essa abordagem no corpo do documento.** Essa dimensão marca a diferença entre o MEG e outros documentos de consenso intergovernamental sobre segurança alimentar e nutricional, especialmente os documentos resultantes das Cúpulas Mundiais de Alimentação



© FAO/Paballo Thekiso

em 1996 e 2009; embora esses documentos tenham enfatizado a importância do direito à alimentação adequada, não lhe conferiram centralidade no interior do documento. O MEG provê uma agenda consensual de políticas nos níveis internacional e nacional, e complementa as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar de cada país (doravante chamadas de Diretrizes do Direito à alimentação), adotadas por consenso em 2004 pelos Estados-membros da FAO, particularmente na dimensão internacional das políticas.

1.2 O direito à alimentação adequada como visão do CSA

O MEG está baseado na **visão do CSA reformado** que é *“empenhar-se por um mundo livre da fome, em que os países implementem as diretrizes voluntárias para a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar de cada país”*.⁷ Conseqüentemente o papel essencial do direito à alimentação adequada dentro do MEG, como descrito detalhadamente nesta publicação, consiste numa aplicação lógica do enunciado da visão do CSA no marco abrangente que guiará o CSA e todas as suas partes interessadas.

Direito à alimentação adequada e segurança alimentar são os dois únicos conceitos que foram incluídos na seção de definição do MEG, na medida em que são considerados centrais e obtiveram a concordância internacional. A seção sobre o direito à alimentação adequada refere-se ao reconhecimento da existência do direito no âmbito da lei internacional dos direitos humanos, bem como a sua definição desenvolvida pelo Comitê de Direitos Econômicos,

⁷ FAO, 2005. *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.*

Sociais e Culturais no seu Comentário Geral nº 12 de 1999, que estabelece o seguinte,⁸ bem como a sua definição desenvolvida pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no seu Comentário Geral nº 12 de 1999, que estabelece o seguinte:

*“O direito à alimentação adequada se torna realidade quando cada homem, mulher e criança, sozinhos ou em companhia de outros, têm acesso físico e econômico a todo tempo à alimentação adequada ou aos meios para sua aquisição”.*⁹

É digno de nota que o MEG **reafirma as obrigações assumidas pelos Estados partes no PIDESC**, ou seja, de respeitar, proteger e cumprir o direito humano à alimentação adequada mediante políticas globais, regionais e nacionais.¹⁰

1.3 Instrumentos dos direitos humanos como os fundamentos do MEG

Os instrumentos internacionais dos direitos humanos são amplamente tomados como referências no capítulo III sobre os **Fundamentos**

⁸ “Os Estados partes do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, reconheceram: “o direito de cada qual a um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo alimentação adequada (...) e ao melhoramento contínuo de suas condições de vida”(Art. 11, § 1), bem como “o direito fundamental de cada qual a estar livre da fome”(Art. 11, § 2)”. Ver acima, nota 1, parágrafo 13.

⁹ Ver acima, nota 1, parágrafo 14.

¹⁰ “Os Estados partes do PIDESC têm a obrigação de respeitar, promover e proteger e dar os passos apropriados para obter progressivamente a plena realização do direito à alimentação adequada. Isso inclui o respeito ao acesso existente à alimentação adequada, não tomando quaisquer medidas com o fim de impedir tal acesso, e proteger o direito de cada qual à alimentação adequada dando passos para impedir empresas e indivíduos de privar indivíduos do seu acesso à alimentação adequada. O Pacto diz que os países devem promover políticas para contribuir com a realização progressiva do direito da população à alimentação adequada, engajando-se proativamente em atividades que visam fortalecer o acesso da população aos e a utilização dos recursos e meios para garantir seu sustento, incluindo a segurança alimentar. Os países devem também, na medida em que os recursos permitem, estabelecer e manter redes de seguridade ou outra assistência para proteger os que são incapazes de olhar por si mesmos. E/C.12/1999/5 – Comentário Geral nº 12, p. 6, 8 e 1”. Ver acima, nota 1, nota de rodapé xvii.

e marcos abrangentes do MEG.¹¹ Particularmente as Diretrizes do Direito à Alimentação são consideradas como um importante documento internacional de consenso sobre a implementação do direito à alimentação adequada, no contexto das políticas de segurança alimentar e nutricional.¹² Uma referência de destaque também é feita às Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Zonas de Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (doravante DVPT).¹³

¹¹ Alguns marcos abrangentes proveem princípios e estratégias decisivas para a realização da segurança alimentar e nutricional. Entre esses estão o Plano de Ação da Cúpula Mundial sobre Alimentação e a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, a Declaração Final da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar de 2009, as [Diretrizes do Direito à alimentação] e as DVPT, bem como o PIDESC, que estabeleceram o direito humano à alimentação adequada, e toda a lei internacional aplicável relevante para a segurança alimentar, a nutrição e os direitos humanos”. Ver acima, nota 1, parágrafo 18.

¹² As Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional [Diretrizes do Direito à alimentação]: 20. As [Diretrizes do Direito à alimentação] proveem um marco completo para atingir os objetivos da segurança alimentar e nutricional. Elas requerem que o direito à alimentação adequada seja o objetivo principal das políticas, dos programas, das estratégias e da legislação relativa à segurança alimentar; que os princípios dos direitos humanos (participação, prestação de contas, não discriminação, transparência, dignidade humana, delegação de poder e estado de direito) devem guiar as atividades projetadas para melhorar a segurança alimentar; e que políticas, programas, estratégias e legislação devem aumentar a delegação de poder para os detentores de direitos e a prestação de contas por parte dos que assumiram deveres, reforçando, assim, as noções de direitos e obrigações em oposição às de caridade e benevolência.” Ver acima, nota 1, parágrafo 20.

¹³ “As DVPT foram endossadas pelo CSA em sua 38ª Sessão Especial de maio de 2012. Elas são uma referência e proveem orientação para incrementar a governança da posse da terra, das zonas de pesca e das florestas visando realizar a segurança alimentar para todos e apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.” Ver acima, nota 1, parágrafo 22.





© FAO/Dantung Dennis

O capítulo sobre fundamentos e marcos também faz referência a outros **documentos internacionais padronizadores na área dos direitos humanos**, tais como:

- ◆ a Convenção dos Direitos da Criança (CDC), de 1989;
- ◆ o Código Internacional de *Marketing* dos Substitutos do Leite Materno, de 1981;
- ◆ a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de 1979;
- ◆ a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres (DEVAW), de 1993;
- ◆ a Plataforma de Ação de Beijing assegurando os direitos das mulheres, de 1995;
- ◆ as Convenções 87, 98 e 169 da OIT;
- ◆ a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP).¹⁴

¹⁴ Ver acima, nota 1, parágrafo 27.

1.4 Os Direitos Humanos na política e recomendações programáticas do MEG

A primeira sentença do Capítulo IV do MEG já deixa claro que:

“Contando com a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar de cada país e no contexto dos marcos abrangentes descritos no Capítulo III, há um amplo consenso internacional no sentido de que se deve responder com políticas apropriadas às causas subjacentes da fome e má nutrição em várias áreas.”.¹⁵

Seguindo a identificação geral dos setores mais afetados pela fome, que consta no documento de reforma do CSA,¹⁶ o **MEG constrói sobre uma compreensão holística de detentores de direitos** e sobre a articulação de suas demandas. O MEG explicitamente **dá atenção prioritária aos produtores de alimentos em pequena escala** ao longo do documento, tais como, pequenos proprietários de terras, trabalhadores dos setores agrícola e de alimentos, pescadores artesanais, pastores, povos indígenas, sem-terra, mulheres e jovens.¹⁷ Em vários subcapítulos, faz-se referência explícita a questões essenciais dos direitos humanos com relação a áreas que demandam políticas específicas. Exemplos serão citados na segunda parte deste documento que trata da implementação do MEG.

1.5 Princípios dos Direitos Humanos para estratégias no nível de cada país

Como lição aprendida durante a implementação das Diretrizes do Direito à alimentação, a FAO propôs o uso dos princípios **PANTHER** (participação, prestação de contas, não

¹⁵ Ver acima, nota 1, parágrafo 28.

¹⁶ Ver acima, nota 4, página 11, ii.

¹⁷ Ver acima, nota 1, C (Definições), nota de rodapé 1.

discriminação, transparência, dignidade humana, delegação de poder e estado de direito) em todos os níveis e estágios do processo de aplicação de uma abordagem baseada nos direitos humanos a políticas e programas relativos à segurança alimentar e nutricional. O MEG inclui plenamente esses princípios.¹⁸ A integração de princípios dos direitos humanos nas políticas e programas relativos à segurança alimentar e nutricional pode contribuir significativamente para a adoção de medidas mais efetivas de combate à fome e suas causas básicas.¹⁹

Além disso, o MEG é favorável a que seja conferida centralidade a esses princípios dos direitos humanos em toda política, estratégia e em todas as recomendações programáticas sobre **segurança alimentar e nutricional no nível de cada país**. Em particular, os sete passos práticos para implementar as Diretrizes do Direito à alimentação no nível nacional, propostos pela FAO, foram incluídos no MEG (ver adiante no capítulo 2.2) como uma abordagem que os países podem adotar ao porem em prática as recomendações das Diretrizes.

1.6 Prestação de contas e monitoramento com base nos Direitos Humanos no MEG

A sustentabilidade de esforços para erradicar a fome somente pode ser alcançada quando os que estão em risco ganharem poder e tiverem acesso, o tempo todo, a **instrumentos de prestação de contas** que efetivamente promovam e protejam seu direito humano à alimentação adequada. É preciso adotar mecanismos que deleguem às pessoas poder para exigir seu direito à alimentação adequada e responsabilizar Estados e outras partes interessadas por estabelecer e implementar políticas consistentes com suas obrigações sob a lei dos

direitos humanos no sentido de respeitar, proteger e cumprir o direito à alimentação adequada.

O monitoramento e a prestação de contas constituem um dos pilares da reforma do CSA.

De acordo com o seu documento de reforma, o CSA pretendia *“promover a prestação de contas e compartilhar as melhores práticas em todos os níveis”* e estabelecer *“um mecanismo inovador, [...] para monitorar o progresso rumo a esses objetivos e essas ações acordadas”*.²⁰ Com esse propósito foi criado um Grupo de Trabalho Aberto com mandato para trabalhar em 2013 na busca de um mecanismo inovador que ajudasse países e regiões, que fosse apropriado para verificar se os objetivos da segurança alimentar e nutricional estão sendo alcançados.²¹

O MEG reconhece a **importância da prestação de contas** para fazer avançar a realização progressiva do direito à alimentação adequada, e a necessidade de monitorar os **indicadores do direito à alimentação**. O MEG também sublinha que os **princípios a guiar os sistemas de monitoramento** e prestação de contas da segurança alimentar e nutricional devem ser **baseados nos direitos humanos**, com referência particular ao direito à alimentação adequada.²²

²⁰ Ver acima, nota 4, parágrafo 6.

²¹ Ver acima, nota 1, parágrafo 90.

²² *“A prestação de contas de compromissos e de resultados é crucial, especialmente para avançar na realização progressiva do direito à alimentação adequada, observando-se que os países que fazem os maiores progressos na segurança alimentar e nutricional são os que têm demonstrado a maior vontade política, com um forte comprometimento político e financeiro que é aberto e transparente a todas as partes interessadas. Os objetivos a serem monitorados devem incluir resultados nutricionais, indicadores do direito à alimentação, desempenho do setor agrícola, o progresso no sentido da realização das metas de desenvolvimento do milênio, particularmente as do MDG 1, e as metas acordadas no nível regional.”* Ver acima, nota 1, parágrafo 92.

¹⁸ *Ibidem*, parágrafo 20 (ver acima, nota de rodapé 10).

¹⁹ Ver no próximo capítulo as sugestões de como pôr isso em prática.

2 DA CENTRALIZAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO: COMO ASSEGURAR QUE AS POLÍTICAS ESTÃO ALINHADAS COM A ABORDAGEM DO MEG BASEADA NOS DIREITOS HUMANOS?

2.1 Os agentes comprometidos com a implementação do MEG

A decisão do CSA tomada em outubro de 2012 explicitamente *“encoraja todas as partes interessadas a promover e fazer uso da Primeira Versão do MEG quando formularem estratégias, políticas e programas para segurança alimentar, nutrição, agricultura, zonas de pesca e florestas”*.²³

A gama de agentes visados pelo MEG não está limitada a um pequeno grupo de praticantes da segurança alimentar e nutricional. Pelo contrário, ele é dirigido **a todas as partes interessadas que tomam decisões com impacto direto ou indireto na segurança alimentar e nutricional:**

“O MEG enfatiza a coerência das políticas e é destinado aos responsáveis pela tomada de decisões e formulação de políticas em áreas que têm impacto direto ou indireto sobre a segurança alimentar e nutricional, como comércio, agricultura, saúde, meio ambiente, recursos naturais e políticas econômicas ou de investimento... O MEG deveria, portanto, ser uma ferramenta importante para instruir as ações de quem formula políticas e toma decisões, de parceiros de desenvolvimento, de agências de cooperação e humanitárias, bem como de organizações internacionais e regionais, instituições financeiras, institutos de pesquisa, organizações da sociedade civil (OSC), do setor privado, das ONGs, e de todas as demais partes interessadas

relevantes que atuam nos campos da segurança alimentar e nutricional nos níveis global, regional e nacional”.

Recomenda-se que uma **ampla plataforma ou conselho nacional que assegure a participação de todas as partes interessadas relevantes**, como indicado na citação acima, supervisione a implementação do MEG no nível de cada país, considerando a gama de agentes e a importância da coerência. Muitos países que fizeram progressos na promoção de estratégias, instituições, legislações e mecanismos de prestação de contas nacionais (ver mais adiante) também estabeleceram tais plataformas nacionais. A tarefa principal dessas plataformas ou conselhos nacionais é checar cuidadosamente e assegurar a coerência das políticas no nível de cada país com as partes correspondentes do MEG.²⁴

2.2 Desenvolvendo políticas baseadas nos direitos humanos: a abordagem em sete passos

Em termos práticos, o MEG contém recomendações detalhadas na forma de **“sete passos”** aos quais os Estados podem recorrer para desenvolver e implementar políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional com base nas Diretrizes do Direito à Alimentação.²⁵ Os “sete passos” devem ser entendidos à maneira de cada contexto e devem ser aplicados com flexibilidade. Eles não foram destinados para serem implementados em ordem cronológica simples. Eles oferecem, muito antes, uma

²³ CSA, 2012. *First Version of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF)*. Preamble and Decision Box, Thirty-ninth Session, 15-20 October 2012, Agenda Item V.b, Decisão iv.

²⁴ Ver acima, nota 1, parágrafo 9.

²⁵ Ver acima, nota 1, parágrafo 75.

abordagem que contém os elementos essenciais para a realização progressiva do direito à alimentação como objetivo último, usando os princípios PANTHER para guiar os processos de decisão, implementação e avaliação.

Alguns países deram passos para alcançar esse objetivo. Exemplos dessas medidas práticas são apresentados aqui no marco da abordagem dos sete passos. Enfatiza-se que todos esses passos incluem medidas para fortalecer a capacidade, que deveria comportar a participação multilateral dos interessados, particularmente da sociedade civil e de representantes dos grupos sociais mais afetados pela fome e má nutrição.

“Passo Um: identificar quem são os que sofrem de insegurança alimentar, onde vivem e por que passam fome. Usando os dados discriminados, analisar as causas subjacentes a sua insegurança alimentar visando capacitar os governos a direcionar melhor seus esforços”.

No Brasil, o Sistema de Informação sobre



Segurança Alimentar e Nutrição contém um sítio eletrônico abrangente dos dados sociais criado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ele inclui dados e indicadores sobre segurança alimentar e nutricional organizados em sete dimensões (produção de alimento, disponibilidade de alimento, acesso a e dispêndio de receita/alimento, acesso a alimentação adequada, saúde e acesso a serviços de saúde, educação, políticas públicas e orçamento e direitos humanos). Os dados foram definidos pelo Grupo de Trabalho Indicadores e Monitoramento do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Todos os dados são extraídos de fontes públicas já existentes como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), DATASUS e fontes da sociedade civil.²⁶

“Passo Dois: empreender, em colaboração com partes interessadas decisivas, uma avaliação cuidadosa de políticas, instituições, legislação, programas e dotações orçamentárias existentes para melhor identificar tanto as limitações quanto as oportunidades de atender às necessidades e aos direitos de quem sofre de insegurança alimentar”

Nas Filipinas, a Avaliação do Direito à Alimentação, realizada em 2008, é composta de três estudos diferentes: o primeiro consiste numa análise da anatomia da fome nas Filipinas, incluindo as causas e as características socioeconômicas dos que passam fome; o segundo consiste numa avaliação do marco legal referente ao direito à alimentação; e o terceiro é um inventário

²⁶ Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012/2015, agosto 2011. Cf. Uma análise detalhada da experiência do Brasil em: FAO, 2011. *Right to Food Making it Happen – Progress e Lessons Learned through Implementation*.

das redes de segurança do governo e das políticas de proteção social e dos programas relativos ao direito da população a alimentação adequada.²⁷ A FAO preparou uma lista de checagem para realizar tais avaliações nacionais.²⁸

Contribuições importantes para as avaliações nacionais foram feitas pelo Relator Especial da ONU sobre o direito à alimentação adequada em missões a alguns países. Entre 2009 e 2013, foram realizadas missões aos países Benin, Brasil, Guatemala, Nicarágua, Síria, China, México, África do Sul, Madagascar, Canadá, Camarões e Malawi.²⁹ Uma interessante abordagem avaliativa regional foi empreendida pela Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP): Angola, Brasil, Cabo Verde, Timor Leste, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe.³⁰

“Passo Três: Com base na avaliação, adotar uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional baseada nos direitos humanos como um itinerário para a ação governamental coordenada visando realizar progressivamente o direito à alimentação adequada. Essa estratégia deve incluir metas, prazos, responsabilidades e indicadores de avaliação conhecidos de todos, e deve servir de base para a alocação de recursos orçamentários”.

A Bolívia deu passos concretos para cumprir suas obrigações relativas ao direito



© Flickr CC / Robert Crum

à alimentação mediante a adoção de novas leis, o fortalecimento da participação e a criação de uma ampla gama de programas de segurança alimentar. Seu carro-chefe é o Programa Desnutrição Zero (*Programa Multisectorial Desnutrición Cero* – PMDC), que procura eliminar a desnutrição entre crianças abaixo dos cinco anos de idade, com ênfase especial nas menores de dois anos. O programa, que é parte das estratégias desenvolvidas no âmbito do Conselho Nacional para Alimentação e Nutrição (CONAN), é presidido pelo Presidente do país com a participação de nove ministros e da sociedade civil com o objetivo de promover políticas de segurança alimentar e nutricional e programas nacionais focados na realização do direito à alimentação.³¹

Passos importantes nessa direção também foram dados em Moçambique. O direito à alimentação norteia a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional II (ESAN II), lançada em 2008, bem como o Plano Quinquenal do Governo 2010-2014 (PQG). Além disso, o Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP), proposto pelo governo de Moçambique para 2011-2014, exige explicitamente o desenvolvimento de um marco legal para o direito à alimentação

27 FAO, 2010. *Right to Food Assessment Philippines*, disponível em: www.fao.org/righttofood/publications/publications-detail/en/c/152816/.

28 FAO, 2010. *Right to Food Assessment Checklist*, disponível em: www.fao.org/fileadmin/user_upload/righttofood/docs/1_assessment_checklist_en.pdf.

29 United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, *Web site*, disponível em: www.srfood.org/index.php/en/country-missions.

30 FAO, 2013. *Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP – Diagnóstico de Base 2011*, disponível em: www.fao.org/docrep/018/i3348e/i3348e.pdf.

31 FAO, 2013. *Guidance Note: Integrating the Right to Adequate Food into Food and Nutrition Security Programmes*, disponível em: www.fao.org/docrep/017/i3154e/i3154e.pdf.

para reforçar a coordenação multissetorial na implementação do direito à alimentação. Um mecanismo interministerial de coordenação (SETSAN) foi instituído com o mandato explícito de promover a implementação do direito à alimentação no âmbito de suas estratégias e seus programas.³²

“Passo Quatro: Identificar os papéis e as responsabilidades das instituições públicas relevantes em todos os níveis, a fim de garantir transparência, prestação de contas e coordenação efetiva, e, se necessário, estabelecer, reformar ou incrementar a organização e a estrutura dessas instituições públicas”.

Em 2012, por meio do Decreto nº 7/2012, Moçambique conferiu ao SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional) um status jurídico, maior independência administrativa – incluindo a administração de recursos humanos e financeiros –, sua própria rubrica orçamentária no Orçamento Nacional e o mandato de coordenar, promover, empreender ações administrativas no campo das avaliações, da conformidade e da aprovação de matérias de segurança alimentar e nutricional. Além disso, o Decreto reforçou o papel do SETSAN no direito à alimentação adequada, na medida em que promove educação e as melhores práticas relativas ao direito à alimentação, avaliza e desenvolve legislação referente à Segurança Alimentar e Nutricional (FSN) e leva a cabo projetos relativos ao direito à alimentação e assegura que os recursos financeiros e humanos sejam administrados no sentido de apoiar a coordenação da segurança alimentar e nutricional e a agenda do direito à alimentação. Quando adotou a LOSAN em 2006 (ver Passo Cinco), o Brasil aprovou uma lei que estabelece explicitamente as obrigações

do governo de “respeitar, proteger, promover, prover, instruir, monitorar, supervisionar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.”³³

“Passo Cinco: Considerar a integração do direito à alimentação na legislação nacional, como, por exemplo, na constituição, numa lei geral ou numa lei setorial, estabelecendo, assim, um padrão que comprometa o governo e as partes interessadas no longo prazo”.

Com a adoção da LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), em 2006, o Brasil desenvolveu os marcos institucionais e legislativos mais abrangentes possíveis para a realização do direito à alimentação adequada. Além de ter, entre outros, o objetivo explícito de realizar o direito à alimentação adequada, a LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), consolidou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como um organismo assessor diretamente subordinado à Presidência – composto por 2/3 de representantes de organizações da sociedade civil e tendo a responsabilidade de prover orientação para as políticas, avaliar o SISAN

³³ Presidência da República, 2006. Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), Art. 2.2.



³² Ver acima, nota 26.



© FAO / Filipe Branquinho

e monitorar a implementação de políticas e planos de segurança alimentar e nutricional. Ela também enfatiza a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos quando estabelece que “alimentação adequada é um direito humano básico, inerente à dignidade humana e indispensável à realização dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal”.³⁴

Adicionalmente, em 2010, o Brasil juntou seu nome a uma lista sempre crescente de países que possuem uma garantia explícita do direito à alimentação adequada na sua Constituição Nacional ou nas Leis Básicas. Desde a adoção das Diretrizes do Direito à Alimentação em 2004 até 2012, vários países fizeram o mesmo e incluíram uma garantia explícita do direito à alimentação adequada na sua Constituição, tais como, a Bolívia, a República Democrática do Congo, a República Dominicana, o Equador, o Quênia, as Maldivas, o México e o Níger. Esses países se juntaram àqueles que já tinham uma garantia explícita para todos os grupos e àqueles que têm uma garantia explícita para grupos específicos.

“Passo Seis: Monitorar o impacto e os resultados de políticas, legislação, programas e projetos, tendo em vista mensurar a realização dos objetivos postos, preencher possíveis lacunas e melhorar constantemente a ação do governo. Podem ser incluídas nisso avaliações do impacto de políticas e programas sobre o direito à alimentação. É preciso prestar atenção particularmente ao monitoramento da situação de segurança alimentar de grupos vulneráveis, especialmente mulheres, crianças e idosos e seu status nutricional, incluindo a prevalência de deficiências de micronutrientes”.

Instituições de direitos humanos nacionais deram contribuições substanciais ao desafio do monitoramento. O *ombudsman* colombiano “defensor del pueblo” apresenta um panorama completo da situação do direito à alimentação no país, incluindo a análise das políticas públicas relevantes para a segurança alimentar e nutricional.³⁵ A *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, de El Salvador, apresentou em 2012 seu terceiro relatório abrangente de monitoramento nacional sobre a situação do direito à alimentação adequada no país.³⁶

Organizações da sociedade civil ao redor do globo vêm trabalhando há mais de 25 anos no monitoramento de políticas relevantes para a segurança alimentar e nutricional baseado nos direitos humanos. Hoje, o compêndio anual mais abrangente desse tipo de relatório de monitoramento da sociedade civil é o Right to

³⁴ *Ibidem*, Art.2.

³⁵ Defensoría del pueblo de Colombia, 2012. *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*, available at: www.defensoria.org.co/red/anexos/publicaciones/1InformDerAlimentacion.pdf.

³⁶ Procuraduría para la defensa de los derechos humanos de El Salvador, 2012, *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, San Salvador, disponível em: www.pddh.gob.sv/menudocs/publicaciones/finish/5-informes-especiales/154-tercer-informe-sobre-el-estado-del-derecho-a-una-alimentacion-adecuada-en-el-salvador.

Food e Nutrition Watch [Observatório do Direito à Alimentação e Nutrição]. É uma iniciativa da sociedade civil que partiu de um grupo variado de 17 organizações internacionais e nacionais da sociedade civil, movimentos e redes sociais,³⁷ que monitora a implementação do direito à alimentação adequada no mundo inteiro desde 2008. O relatório anual examinou a situação do direito à alimentação adequada em mais de 50 países de todos os continentes.

“Passo Sete: Estabelecer mecanismos de prestação de contas e demandas, que podem ser de cunho judicial, extrajudicial ou administrativo, visando capacitar detentores de direitos para responsabilizar governos e garantir que alguma ação corretiva possa ser empreendida sem demora quando políticas ou programas não estão sendo implementados ou não estão oferecendo os serviços esperados”.

A Índia oferece um exemplo da possibilidade de recorrer à justiça pelo direito à alimentação no nível nacional. Desde 2001, a Suprema Corte em Delhi tem movido um litígio de interesse público pelo direito à alimentação e tem emitido numerosas medidas provisórias criando direitos legais à alimentação e ao trabalho sob vários programas governamentais.

A combinação única de intensas campanhas públicas e medidas diretas e explícitas da Suprema Corte levou ao fortalecimento de sistemas de assistência pública e incrementou fortemente a prestação de contas dos funcionários públicos.³⁸ Essa campanha, que foi saudada como uma referência, também levou a uma nova legislação garantindo emprego rural para os pobres. Com base nesse processo,

no início de julho de 2013, o governo indiano aprovou uma regulamentação do Projeto de Lei da Segurança Alimentar que alcançou dois terços da população e fortaleceu a proteção legal, particularmente de mulheres grávidas e lactantes, bebês e crianças em idade escolar e dos idosos.³⁹

Na Guatemala, uma importante decisão judicial referente ao direito à alimentação adequada foi tomada em junho de 2013, dizendo respeito à situação de cinco crianças desnutridas de quatro famílias que viviam nos povoados remotos de Camotán. Em seu julgamento, a corte ordenou que o Estado implementasse 25 medidas específicas, necessárias para fazer frente aos obstáculos estruturais com que se defrontavam os detentores de direitos, especialmente as crianças afetadas pela má nutrição crônica, e garantir que gozassem dos seus direitos, particularmente do direito à alimentação adequada.⁴⁰

2.3 Assegurar a implementação dos princípios dos Direitos Humanos no processo político: os princípios PANTHER

O MEG reconhece que os princípios PANTHER,⁴¹ desenvolvidos pela FAO, devem ser usados como uma ferramenta prática para auxiliar no desenvolvimento de políticas de segurança alimentar e nutricional de modo responsável.⁴²

Participação: isso implica que todas as partes interessadas, particularmente os grupos sociais

³⁷ Right to Food and Nutrition Watch, *Web site*, disponível em: www.rtfn-watch.org.

³⁸ FAO, 2011. *Right to Food Making it Happen – Progress e Lessons Learned through Implementation*.

³⁹ United Nations Special Rapporteur on the Right to Food, 2013. *Indian food security bill is victory for the right to food*, disponível em: www.srfood.org/index.php/en/component/content/article/1-latest-news/2843-indian-food-security-bill-is-victory-for-the-right-to-food-special-rapporteur-in-new-delhi.

⁴⁰ FIAN International, 2013. *Judge Declares State of Guatemala Responsible for Right to Food Violations*, disponível em: www.fian.org/news/article/detail/judge-declares-state-of-guatemala-responsible-for-right-to-food-violations.

⁴¹ Ver acima, nota 1, parágrafo 20.

⁴² FAO, 2012. *Human Rights – A Strategy for the Fight against Hunger*, Factsheet 2, March 2012.



e as comunidades locais mais afetadas pela fome e má nutrição, podem participar da avaliação, da tomada de decisão, da implementação e do monitoramento de estratégias, políticas, programas e projetos relevantes para a segurança alimentar e nutricional. No caso dos povos indígenas, a participação tem como pressuposto básico o respeito ao conceito do consentimento livre, prévio e informado dos povos afetados 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 são efetivamente impostos. Nessa perspectiva, a consecução de uma prestação de contas efetiva do direito à alimentação figura entre os desafios mais imediatos para prevenir a impunidade de violações do direito à alimentação; ao mesmo tempo, trata-se de uma oportunidade de aumentar a eficiência do combate à fome.

Não discriminação: A discriminação por numerosas razões, como raça, língua, religião ou sexo é proibida sob a lei internacional dos direitos humanos. Além disso, a lei internacional reconhece que certas condições sociais às vezes resultam em – ou mantêm a – desigualdade; em consequência, os governos têm de tomar medidas especiais – frequentemente chamadas de ações “positivas” ou “afirmativas” – para remover as condições que causam ou perpetuam

a desigualdade. Na prática, algumas áreas em que tais medidas podem ser requeridas são as do trabalho, da herança e propriedade, entre outras; elas também podem ser exigidas para assegurar os direitos das mulheres ao mesmo salário para o mesmo trabalho, a terra e herança iguais, bem como, a igualdade de acesso, controle e apropriação de recursos naturais e financeiros.

Transparência: Isso significa que os agentes, especialmente os mais afetados pela fome e insegurança alimentar, têm o direito de receber dos Estados toda a informação relativa aos processos de tomada de decisão sobre políticas, programas e projetos que possam ter efeitos positivos ou negativos sobre a realização do seu direito à alimentação.

Dignidade humana: O próprio fundamento dos Direitos Humanos consiste em seu papel de proteger a dignidade humana. Em contrapartida, o exercício dos direitos humanos deve estar alinhado com a dignidade humana. Por isso, o acesso à alimentação por quem mais sofre de insegurança alimentar deve ser suprido de uma maneira que seja consistente com a sua dignidade, como, por exemplo, assegurando assistência alimentar adequada e aceitável e fortalecendo as capacidades das pessoas para se alimentarem em longo prazo.

Delegação de poder: Delegação de poder é o processo de incrementar as capacidades dos detentores de direitos, especialmente dos mais afetados pela fome e má nutrição, para efetivamente demandar e exercitar seus direitos, de participar na tomadas de decisão e responsabilizar os incumbidos de deveres.

Estado de direito: O estado de direito é um conceito que sustenta que o governo deve obedecer a lei como fazem seus cidadãos e que toda instituição pública atuante deve ter a autoridade legal para atuar.



O conceito também está relacionado com o princípio do devido processo legal, bem como a disponibilidade de e a acessibilidade a mecanismos recursivos de cunho administrativo, judicial e semijudicial.

2.4 Implementação de políticas específicas relevantes para os grupos mais afetados pela fome e má nutrição

Adicionalmente à orientação para a implementação prática do desenvolvimento próprio de programas baseados nos direitos humanos, o MEG também contém recomendações específicas para políticas setoriais no nível nacional. Os exemplos seguintes são considerados centrais para o avanço do direito à alimentação, particularmente com respeito a vários grupos mais afetados pela fome e má nutrição. Eles também sugerem medidas práticas que podem ser adotadas com base nos sete passos para a implementação do direito à alimentação.

A) Políticas específicas para trabalhadores dos setores agrícola e de alimentos

Preocupação do MEG: O MEG menciona especificamente a falta de emprego decente e o poder aquisitivo insuficiente dos trabalhadores de baixa renda, e menciona também os pobres

do campo e da cidade, como algumas das causas básicas da fome.⁴³ *“Muitos trabalhadores dos setores agrícola e de alimentos e suas famílias sofrem de fome e má nutrição porque as leis trabalhistas básicas, as políticas de salário mínimo e os sistemas de seguridade social não cobrem os trabalhadores rurais”.*⁴⁴

Recomendação do MEG: Com base em marcos internacionalmente acordados, o MEG reconhece o *“pagamento de salário mínimo para os agricultores como uma ação direta para enfrentar a fome de efeito imediato em favor do mais vulnerável”.*⁴⁵ Ademais, *“o emprego formal e a garantia de um salário mínimo é medida-chave para a segurança alimentar e nutricional dos trabalhadores”.*⁴⁶

Passos adicionais: Para a implementação no nível nacional, os países poderiam, entre outros, dar os seguintes passos:

- 1) identificar quem sofre de insegurança alimentar entre os trabalhadores dos setores agrícola e de alimentos e as razões disso;
- 2) identificar as lacunas na legislação nacional e na implementação da legislação existente;
- 3) com base na avaliação, adotar medidas corretivas no sentido de implementar o salário mínimo e o emprego formal para todos os trabalhadores dos setores agrícola e de alimentos.

B) Políticas específicas para assegurar os direitos das mulheres

Preocupação do MEG: O MEG faz referência à discriminação legal e cultural como

⁴³ Ver acima, nota 1, parágrafo 30.

⁴⁴ *Ibidem*, parágrafo 34.

⁴⁵ *Ibidem*, parágrafo 30.

⁴⁶ *Ibidem*, parágrafo 34.

causa estrutural da fome.⁴⁷ Ele dá atenção especial à questão das necessidades nutricionais de mulheres e meninas,⁴⁸ e reconhece marcos legais internacionais relevantes para a realização da segurança alimentar das mulheres.⁴⁹ Ele também faz referência ao relatório final do CSA 37 com respeito às recomendações de políticas específicas, que faz considerações sobre o papel das mulheres como produtoras-chave de alimentos, com muita frequência sujeitas à violência estrutural.⁵⁰

Recomendação do MEG: Medidas específicas incluem que os Estados, as organizações internacionais e regionais e todas as demais partes interessadas devem, *inter alia*:

- a) *promover ativamente a liderança das mulheres e fortalecer a capacidade das mulheres para a organização coletiva, especialmente no setor rural;*
- b) *envolver as mulheres no processo de tomada de decisão com respeito às respostas nacionais e internacionais aos desafios nacionais e globais da segurança alimentar e nutricional e da pesquisa agrícola;*
- c) *desenvolver um marco político e legal com monitoramento apropriado de conformidade para garantir a mulheres e homens igualdade de acesso aos recursos produtivos, incluindo a propriedade e a herança da terra, o acesso a serviços financeiros, à tecnologia agrícola e informação, ao registro e à operação comerciais e a oportunidades de emprego, e pôr em vigor e impor leis que protejam as mulheres de todo tipo de violência;*

- d) *Adotar e implementar legislação de proteção à maternidade e à paternidade e tomar medidas afins que, ao protegerem sua segurança empregatícia, permitam a mulheres e homens cumprir seu papel cuidador e, portanto, suprir as necessidades nutricionais das suas crianças e cuidar de sua própria saúde.⁵¹*

Passos adicionais: Para a implementação no nível nacional, os países poderiam, entre outros, dar os seguintes passos:

- 1) identificar mulheres e meninas que sofrem de insegurança alimentar e as razões dessa insegurança;
- 2) avaliar as políticas, instituições e legislação existentes;
- 3) com base na avaliação, adotar medidas corretivas para garantir a implementação das recomendações do MEG com políticas nacionais concernentes aos direitos das mulheres;
- 4) integrar o direito à alimentação adequada nas políticas setoriais relativas a mulheres e meninas, incluindo – como sugerido pela FAO *The State of Food and Agriculture 2010-11* –, mediante a eliminação da discriminação contra as mulheres, o acesso a recursos agrícolas, educação, serviços financeiros e de extensão de prazos e a mercados de trabalho, e facilitando a participação das mulheres em mercados de trabalho rurais flexíveis, eficientes e justos;⁵²
- 5) monitorar o impacto das medidas corretivas tomadas.

⁴⁷ *Ibidem*, parágrafo 15.

⁴⁸ *Ibidem*, parágrafo 31.

⁴⁹ *Ibidem*, parágrafo 27.

⁵⁰ *Ibidem*, parágrafo 47.

⁵¹ *Ibidem*, parágrafo 48.

⁵² FAO, 2011. *The State of Food and Agriculture 2010-11. Women in agriculture: closing the gender gap.*

C) Políticas específicas para a posse da terra, zonas de pesca e florestas

Preocupação do MEG: O MEG endossa plenamente os princípios-chave negociados no âmbito do processo das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Zonas de Pesca e Florestas (DVPT):

- a)** reconhecer e respeitar todos os detentores de direitos de posse legítimos e seus direitos;
- b)** salvaguardar direitos de posse legítimos contra ameaças e violações;
- c)** promover e facilitar o usufruto de direitos de posse legítimos;
- d)** prover o acesso à justiça para lidar com violações dos direitos de posse legítimos;
- e)** prevenir disputas pela posse, conflitos violentos e corrupção.⁵³

Recomendação do MEG: Bem especificamente, o MEG também aponta as obrigações dos Estados e as responsabilidades dos agentes privados com respeito aos direitos humanos e aos direitos de posse de recursos naturais:

“Os Estados devem respeitar e proteger sem qualquer discriminação os direitos dos indivíduos relativos a recursos como terra, água, florestas, zonas de pesca e gado. Onde for necessário e apropriado, os Estados devem levar a cabo reformas agrárias e outras reformas políticas consistentes com suas obrigações para com os direitos humanos e de acordo com o estado de direito, visando assegurar o acesso eficiente e equitativo à terra e fortalecer o crescimento favorável ao pobre. Atenção especial seja dada a grupos como pastores e povos indígenas e sua relação com os recursos naturais”.⁵⁴

“O agentes não estatais, incluindo empresas comerciais, têm a responsabilidade de respeitar os direitos humanos e direitos de posse legítimos. As empresas comerciais devem agir com a diligência devida para evitar a violação dos direitos humanos e dos direitos de posse legítimos de outros. Elas devem incluir sistemas apropriados de administração de risco para prevenir e enfrentar impactos adversos sobre os direitos humanos e os direitos de posse legítimos”.⁵⁵

Passos adicionais: Para a implementação no nível nacional, os países poderiam, entre outros, dar os seguintes passos:

- 1)** identificar quem sofre de insegurança alimentar entre os produtores de alimentos em pequena escala, particularmente entre os povos indígenas, pastores, pescadores, sem-terra, mulheres do campo e jovens, e as razões disso;
- 2)** avaliar as políticas, instituições e legislação existentes;
- 3)** com base na avaliação, adotar medidas corretivas no sentido de implementar as DVPT;
- 4)** monitorar o impacto das medidas corretivas;
- 5)** garantir mecanismos de prestação de contas e de demandas para capacitar os detentores de direitos a responsabilizar os governos.

2.5 Monitoramento e prestação de contas

O MEG provê orientação clara para a criação de sistemas de monitoramento e prestação de contas da segurança alimentar e nutricional nos níveis nacional, regional e global. Os governos no âmbito do CSA identificaram os seguintes princípios:

“93. Os cinco princípios que devem ser aplicados aos sistemas de monitoramento e prestação de contas são estes:

⁵³ Ver acima, nota 1, 63.

⁵⁴ *Ibidem*, parágrafo 61.

⁵⁵ *Ibidem*, parágrafo 65.

- a) *eles devem ser baseados nos direitos humanos, com referência especial à realização progressiva do direito à alimentação adequada;*
- b) *eles devem tornar possível a responsabilização de quem toma as decisões;*
- c) *eles devem ser participativos e incluir avaliações que envolvem todas as partes interessadas e os beneficiários, incluindo os mais vulneráveis;*
- d) *eles devem ser simples, mas abrangentes, acurados, atuais e compreensíveis a todos, com indicadores discriminados por sexo, idade, região, etc., que capturem o impacto, o processo e os resultados esperados;*
- e) *eles não devem duplicar sistemas existentes, mas antes construir sobre e fortalecer as capacidades estatísticas e analíticas nacionais”.*⁵⁶

As plataformas, os comitês ou conselhos nacionais que tratam da segurança alimentar e nutricional, ou bem especificamente, instituições de governos, parlamentos, sistemas judiciais, instituições de direitos humanos, da sociedade civil ou da academia, devem ter esses princípios explicitamente como ponto de referência enquanto resultado de consenso internacional quando projetarem mecanismos nacionais de prestação de contas ou fizerem esforços de monitoramento de políticas com impacto direto ou indireto sobre a segurança alimentar e nutricional.

O Grupo de Trabalho Aberto do CSA (GTA) sobre Monitoramento está discutindo e desenvolvendo, durante 2013-2014, os termos do mecanismo inovador de monitoramento. Com esse propósito, um exercício de mapeamento identificou uma quantidade de mecanismos e metodologias já existentes. Adicionalmente aos indicadores

e às metodologias usadas para mensurar a fome, como as usadas no Relatório Anual SOFI⁵⁷ ou no *World Hunger Index* [Indicador da Fome no Mundo],⁵⁸ **as metodologias de monitoramento e os indicadores a seguir, baseados nos direitos humanos**, foram desenvolvidos e estão sendo usados por governos, conselhos nacionais de segurança alimentar e nutricional, organizações intergovernamentais e grupos da sociedade civil:

- a) **Métodos de Monitoramento do Direito Humano à Alimentação Adequada** da FAO.⁵⁹ Os Métodos são destinados a examinar os resultados e impactos dos processos de desenvolvimento, políticas, programas e projetos, dando assistência a países que estão comprometidos com a implementação do direito humano à alimentação adequada no nível nacional.
- b) **Indicadores dos Direitos Humanos** do Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (GACNUDH).⁶⁰ O objetivo dessa metodologia é identificar indicadores sensíveis ao contexto para promover e monitorar a implementação dos direitos humanos e prover elementos próprios de um marco para construir a capacidade de sistemas de monitoramento dos direitos humanos e facilitar o uso de ferramentas apropriadas na área de formulação, implementação e monitoramento de políticas. Durante esse esforço, indicadores específicos – estrutura, processo e indicadores de resultados – foram

⁵⁶ *Ibidem*, parágrafo 92-93.

⁵⁷ FAO, 2012. *The State of Food Insecurity in the World – Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*.

⁵⁸ IFPRI, 2012. *Global Hunger Index – The challenge of hunger: ensuring sustainable food security under land, water, and energy stresses*.

⁵⁹ FAO, 2009. *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food - Volumes I-II*.

⁶⁰ OHCHR, 2013. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*.

desenvolvidos para mensurar o progresso na realização do direito à alimentação adequada.

- c) Metodologia IBSA** (Indicators-Benchmarks-Scoping-Assessment) é um procedimento em quatro passos, elaborado pela Universidade de Mannheim, com a colaboração da FIAN Internacional e com contribuições da FAO e outras partes interessadas.⁶¹ O objetivo principal da iniciativa IBSA é prover as partes interessadas envolvidas no processo estatal de confecção de relatórios de um mecanismo mais efetivo e fácil de usar que otimiza o monitoramento nacional e internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais, aprimorando o procedimento de apresentação de relatórios diante do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.⁶²

⁶¹ University of Mannheim/FIAN International, 2009. *IBSA HANDBOOK Monitoring the Realization of ESCR: The Example of the Right to Adequate Food*.

⁶² A Resolução 1988/4 de 24 de maio de 1988 do ECOSOC prescreve um período regular de dois anos para a apresentação de relatórios após a entrada em vigor do Pacto para o Estado parte em questão. Depois disso, deverá seguir um período de apresentação de relatórios a cada cinco anos. Isso também está refletido na regra procedimental 58 do Comitê adotada, em 1990, pelo próprio organismo do tratado.

Atenção especial foi dada, no âmbito do processo IBSA, à avaliação do progresso na realização do direito humano a alimentação adequada.

- d) O *Screen State Action Against Hunger! How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?*** [Escrutinando a ação do Estado contra a fome! Como usar as Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação para monitorar políticas públicas?]⁶³ manual elaborado pela *FIAN International* e a *Welthungerhilfe*, provê a sociedade civil, mas também os servidores públicos, de algumas questões-chave para monitorar o direito à alimentação, que também inclui a segurança alimentar. Um dos objetivos específicos desse instrumento é prover a sociedade civil de um guia para confecção de relatórios sobre a realização do direito à alimentação no seu país.

⁶³ FIAN and Welthungerhilfe, 2007. *Screen State Action Against Hunger - How to Use The Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?*, disponível em: www.fian.org/en/library/publication/detail/screen-state-action-against-hunger.



3 OBSERVAÇÕES FINAIS

A Primeira Versão do MEG representa uma **realização importante do Comitê para Segurança Alimentar Mundial (CSA)**. O marco incorpora os direitos humanos, particularmente o direito à alimentação adequada, como elementos centrais em todos os capítulos do documento, a saber: visão e definições, fundamentos normativos e marcos abrangentes, recomendações políticas e programáticas, bem como monitoramento e prestação de contas.

Comparado com marcos globais similares sobre segurança alimentar e nutricional, como o das Declarações das Cúpulas Mundiais sobre Alimentação de 1996 e 2009 ou o do Marco Abrangente de Ação Atualizado das Nações Unidas, o MEG **sem dúvida alguma é o mais avançado por incorporar e conferir centralidade ao direito à alimentação adequada**. Isso é particularmente importante na medida em que a Primeira Versão do MEG foi adotada mediante consenso dos governos no âmbito do CSA.

Da perspectiva dos direitos humanos, e bem particularmente da perspectiva do direito à alimentação adequada, o MEG representa um progresso significativo no tocante a três desafios principais que se apresentam por ocasião do desenvolvimento de **políticas de segurança alimentar e nutricional baseadas nos direitos humanos**:

- a) o MEG contribui para a compreensão da **primazia dos direitos humanos⁶⁴ no campo das políticas relevantes para a alimentação e a nutrição**. Isso se deve principalmente ao

fato de que o MEG constrói sobre e confere centralidade ao enunciado da visão do CSA reformado que vincula intrinsecamente a luta por um mundo livre da fome com a realização progressiva do direito à alimentação adequada;

- o MEG contribui para o crescente reconhecimento da **coerência dos direitos humanos no campo da segurança alimentar e nutricional**. A grande importância dada à coerência política no MEG, enquanto enfatiza a abordagem baseada nos direitos humanos, implica que as políticas governamentais devem ser estruturadas de uma maneira que seja consistente com os padrões e obrigações impostos pelos direitos humanos e que evitam qualquer dano;
- b) o MEG indica claramente que **mecanismos efetivos de monitoramento e prestação de contas** das políticas relevantes para a segurança alimentar e nutricional **devem ser baseados nos direitos humanos**. Tal compreensão implica a inclusão e a aplicação coerente dos indicadores de direitos humanos no monitoramento dos procedimentos nacionais, regionais e globais de prestação de contas.

É essencial que a abordagem abrangente baseada nos direitos humanos que caracteriza o MEG também guie o processo de implementação no nível de cada país. Nesse contexto, plataformas ou conselhos nacionais asseguram que a participação de uma ampla gama de agentes relevantes, do governo, dos produtores de alimentos em pequena escala, da sociedade civil, da academia, do setor privado e das organizações internacionais desempenhe um papel crucial. O MEG oferece orientação clara de como garantir a coerência das políticas e dos programas nacionais usando a abordagem baseada no direito à alimentação.

⁶⁴ Os Direitos Humanos são, em primeira linha, de responsabilidade dos Estados e têm a primazia sobre qualquer outra área política, como estabelecido no Art. 1 da Declaração de Viena, adotado por consenso na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos em 1993.

REFERÊNCIAS

- CFS.** 2009. *Reform of the Committee on World Food Security*, Final Version, Thirty-fifth session of the CFS, 14,15 and 17 October 2009, Agenda Item III, CFS: 2009/2 Rev 2, Rome. [**Comitê de Segurança Alimentar (CSA).** *Reforma do Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial*, Versão final, 39ª sessão do CSA, 14, 15 e 17 de outubro de 2009].
- CFS.** 2012. *Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition*, Thirty-ninth session, 15-20 October 2012, CFS 2012/39/5 Add.1, Rome. [*Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional*, 39ª sessão, 15-20 de outubro de 2012].
- CFS.** 2012. *First Version of the Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF)*. Preamble and Decision Box, Thirty-ninth Session, 15-20 October 2012, Agenda Item V.b, Rome. [*Primeira Versão do Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional (MEG)*. Preâmbulo e quadro de decisões, 39ª sessão, 15-20 de outubro de 2012].
- CFS.** 2012. *Final Report*, Thirty-ninth session, 15-20 October 2012, 2012/39, Rome. [*Relatório final*, 39ª sessão, 15-20 de outubro de 2012].
- Civil Society Mechanism.** 2012. *Final Assessment of the GSF from a civil society perspective*, October 2012, Rome. [**Mecanismo da Sociedade Civil.** *Avaliação final do MEG a partir da perspectiva da sociedade civil*, outubro de 2012].
- Defensoría del pueblo de Colombia.** 2012. *Primer Informe del Derecho Humano a la Alimentación*, Bogotá. . [**Defensoria pública da Colombia.** *Primeiro Relatório do Direito Humano à Alimentação*].
- FAO.** 2005. *Voluntary guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security*. Adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004. Rome. [**Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).** *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar de cada país*. Adotadas pela 127ª sessão do Conselho da FAO em novembro de 2004].
- FAO.** 2009. *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food - Volumes I-II*, Rome. [*Métodos para monitorar o direito humano à alimentação adequada – volumes I-II*].
- FAO.** 2010. *Right to Food Assessment Philippines*, Rome. [*Avaliação do direito à alimentação – Filipinas*].
- FAO.** 2010. *Right to Food Assessment Checklist*, Rome. [*Lista de checagem da Avaliação do direito à alimentação*].
- FAO.** 2011. *Right to Food Making it Happen – Progress and Lessons Learned through Implementation*, Rome. [*Fazendo acontecer o direito à alimentação – progresso e lições aprendidas na implementação*].
- FAO.** 2011. *The State of Food and Agriculture 2010–11. Women in agriculture: closing the gender gap*, Rome. [*A situação da alimentação e da agricultura 2010-2011. Mulheres na agricultura: eliminando o fosso que separa os gêneros*].
- FAO.** 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, In Report of the 38th (Special) Session of the

Committee on World Food Security (11 May 2012), Appendix D. Rome. CFS, 2009. *Reform of the Committee on World Food Security*, Final Version, Thirty-fifth session of the CFS, 14,15 and 17th October 2009, Agenda Item III, CFS: 2009/2 Rev 2, Rome. [*Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Zonas de Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*, in: Relatório da 38ª sessão (especial) do Comitê para Segurança Alimentar Mundial (11 de maio de 2012), anexo D].

FAO. 2012. *The State of Food Insecurity in the World – Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Rome. [*A situação de insegurança alimentar no mundo – o crescimento econômico é necessário, mas não suficiente para acelerar a redução da fome e da má nutrição*].

FAO. 2012. *Human Rights – A Strategy for the Fight against Hunger*, Factsheet 2, March 2012, Rome. [*Direitos Humanos – uma estratégia de combate à fome*, Ficha informativa 2, março de 2012].

FAO. 2012. *The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition: A right to food perspective*, Factsheet 1, March 2012, Rome. [*Marco Estratégico Global para a segurança alimentar e nutricional: perspectiva de direito à alimentação*, Ficha informativa 2, março de 2012].

FAO. 2012. *The Right to Food and Global Strategic Frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*, Rome. [*O direito à alimentação e os marcos estratégicos globais: o Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional (MEG) e o Marco Abrangente de Ação (MAA) das Nações Unidas*].

FAO. 2013. *Right to Food and Food and Nutrition Security in the CPLP Countries – Assessment Report 2011*, Rome. [*Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP – Diagnóstico de Base 2011*].

FAO. 2013. *Guidance Note: Integrating the Right to Adequate Food into Food and Nutrition Security Programmes*, Rome. [*Nota orientadora: integrando o direito à alimentação adequada nos programas de segurança alimentar e nutricional*].

FIAN and Welthungerhilfe. 2007. *Screen State Action Against Hunger - How to Use The Voluntary Guidelines on the Right to Food to Monitor Public Policies?*, Bonn and Heidelberg. [**Rede de Informação e Ação “Alimentação primeiro” (FIAN) e Welthungerhilfe.** *Escrutinando a ação do Estado contra a fome! Como usar as Diretrizes Voluntárias sobre o Direito à Alimentação para monitorar políticas públicas?*].

IFPRI. 2012. *Global Hunger Index – The challenge of hunger: ensuring sustainable food security under land, water, and energy stresses*, Bonn/Washington/Dublin. [**Instituto Internacional de Pesquisa sobre as Políticas Alimentares (IIPPA).** *Indicador global da fome – o desafio da fome: garantindo segurança alimentar sustentável em condições de esgotamento da terra, da água e de energia*].

OHCHR. 2013. *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, Geneva. [**Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (GACNUDH).** *Indicadores dos Direitos Humanos: guia de mensuração e implementação*].

Presidency of the Republic. 2006. *Law No. 11.346 of the fifteenth of September of 2006 (LOSAN)*, Brasília. [**Presidência da República.** *Lei n. 11.436 de 15 de setembro de 2006 (LOSAN)*].

Procuraduría para la defensa de los derechos humanos de El Salvador. 2012. *Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, San Salvador.*

University of Mannheim/FIAN. 2009. *IBSA HANDBOOK Monitoring the Realization of ESCR: The Example of the Right to Adequate Food*, Mannheim/Geneva. [**Universidade de Mannheim/FIAN.** *Manual IBSA – Monitorando a realização dos DESC: o exemplo do direito à alimentação adequada*].

Wolpold-Bosien, Martin. 2012. *Working Together Towards a Human Rights Framework for Food Security and Nutrition – How Far Have We Come?* In: *Right to Food and Nutrition Watch 2012*, FIAN, ICCO, Brot für die Welt, Stuttgart/Heidelberg/Utrecht. [**Wolpold-Bosien, Martin.** *Trabalhando juntos por um marco para segurança alimentar e nutricional baseado nos direitos humanos – quanto avançamos?*, in: *Observatório do Direito à Alimentação e Nutrição 2012*, FIAN, ICCO, Pão para o Mundo. Stuttgart/Heidelberg/Utrecht].

Esta publicação documenta o consenso alcançado no contexto do Marco Estratégico Global para a Segurança Alimentar e Nutricional (MEG) relativamente às recomendações que são particularmente interessantes do ponto de vista do direito à alimentação. Assenta, em grande medida, na redação acordada no MEG como base para as ações de sensibilização e informação. Também fornece aos interessados sugestões importantes sobre como traduzir o consenso global em aplicação prática a nível nacional, nomeadamente através da apresentação de um conjunto de experiências e estudos que demonstram a importância de uma abordagem baseada nos direitos humanos para a segurança alimentar e nutricional. Além disso, este documento apresenta recomendações concretas avançadas pelo MEG para a implementação de políticas específicas dirigidas a grupos vulneráveis ou a determinadas questões.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) gostaria de agradecer ao Governo da Noruega pelo apoio financeiro que tornou possível a produção desta publicação.



© FAO, 2014

Esta ficha informativa foi desenvolvida em colaboração com a FIAN.
É da autoria de Natalia Landivar e Martin Wolpold-Bosien,
Tradução de Nelio Schneider.
Para descarregá-la: www.fao.org/righttofood
Para maiores esclarecimentos, contactar: Righttofood@fao.org